

Band 27

**Schriften zur
Immobilienökonomie**

Hrsg.: Prof. Dr. Karl-Werner Schulte

Christian Ecke

**Strategisches
Immobilien-
management
der öffentlichen
Hand**



EUROPEAN BUSINESS SCHOOL
Private Wissenschaftliche Hochschule
Schloß Reichartshausen



Christian Ecke

**Strategisches Immobilienmanagement
der öffentlichen Hand**

**Empirische Untersuchungen und
Handlungsempfehlungen**

Geleitwort

Die öffentliche Hand ist der größte Immobilieneigentümer in Deutschland. Der Umgang mit dem Immobilienvermögen im öffentlichen Bereich bleibt bisher zu oft auf passive und reaktive Bestandsverwaltung beschränkt. Symptomatisch für das passive Verwalten sind vor allem der nachhaltige Sanierungsstau und ein oftmals ineffizienter Umgang mit dem öffentlichen Immobilienvermögen. Angesichts der angespannten Haushaltslage von Bund, Ländern und Kommunen wird der Ruf nach einer Modernisierung des öffentlichen Immobilienmanagements immer lauter.

Trotz der großen Bedeutung des öffentlichen Immobilienvermögens hat sich die Forschung bislang noch kaum mit der Weiterentwicklung des Managements öffentlicher Immobilien befasst. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit ist es dem Verfasser, Herrn Dipl.-Wirtsch.-Ing. Christian Ecke, erstmals gelungen, eine umfassende Bestandsaufnahme durchzuführen. Den Untersuchungen liegen quantitative Daten aus einer Befragung von 116 Kommunen sowie qualitative Fallstudien zum Immobilienmanagement auf Landesebene zugrunde.

Neben der Analyse der aktuellen Strukturen liefert die Arbeit von Christian Ecke zudem eine Fülle von Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements. Die erarbeiteten Vorschläge orientieren sich an den Grundprinzipien des betrieblichen Immobilienmanagements und werden um die spezifischen Anforderungen der öffentlichen Hand ergänzt.

Die notwendigen Veränderungen greifen tief in die aktuellen Strukturen des öffentlichen Immobilienmanagements ein. Aus den empirisch gewonnenen Untersuchungsergebnissen leiten sich Maßnahmen in vier verschiedenen Handlungsfeldern ab: Datenverfügbarkeit und -transparenz, Professionalisierung, Führungs- und Steuerungssysteme und Umsetzungsmanagement. Zusammen mit einer nachhaltigen Unterstützung durch die Politik- und Verwaltungsspitze bietet eine Modernisierung des öffentlichen Immobilienmanagements nicht nur erhebliche Kosteneinsparpotenziale, sondern auch einen wesentlichen Hebel zur effizienten Nutzung der öffentlichen Vermögenswerte.

Ich bin mir sicher, dass diese Arbeit in Wissenschaft und Praxis für Aufsehen sorgen wird. Vor allem in der Immobilienökonomie und in den Verwaltungswissenschaften regt sie Wissenschaftler dazu an, einzelne Ansätze aufzugreifen und vertiefend weiterzuentwickeln. Mit ihrer praxisorientierten Ausrichtung setzt sie einen richtungsweisenden Handlungsrahmen für Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung, um das öffentliche Immobilienvermögen zukünftig noch besser zu managen und den öffentlichen Immobilienbedarf effizienter zu decken. In diesem Sinne wünsche ich der Arbeit eine weithin positive Aufnahme.

Professor Dr. Karl-Werner Schulte HonRICS
EUROPEAN BUSINESS SCHOOL
International University
Schloß Reichartshausen
Lehrstuhl für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre,
insbesondere Immobilienökonomie (Stiftungslehrstuhl)

Vorwort

Das öffentliche Immobilienmanagement steht bereits seit langem in der Kritik. Gerade im Vergleich zur Privatwirtschaft zeigen sich ausgeprägte Ineffizienzen und mangelndes Kostenbewusstsein, was vor allem in Zeiten angespannter Haushaltslage zu zunehmendem Handlungsdruck führt. Die vorliegende Arbeit untersucht die Ursachen der bestehenden Managementdefizite und leitet daraus praktikable Wege zur Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements ab.

Der Schwerpunkt liegt dabei weniger in einer theoretischen Untersuchung, als vielmehr in einer ausführlichen empirischen Analyse der Ausgangslage und der Ableitung praxisorientierter Handlungsempfehlungen, in die grundlegende Erkenntnisse der modernen Politik- und Verwaltungslehre und des betrieblichen Immobilienmanagements einfließen. Fallstudien und Fallbeispiele stellen den Praxisbezug anschaulich dar.

Die vorliegende Arbeit wurde im Juni 2003 als Dissertation an der EUROPEAN BUSINESS SCHOOL eingereicht und angenommen. Während meiner Forschungen habe ich Unterstützung von zahlreichen Kollegen und Freunden bekommen. Ohne ihre Hilfe wäre diese Arbeit nicht zustande gekommen.

Ganz besonders möchte ich mich bei meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Karl-Werner Schulte, bedanken. Er gab mir während meines Forschungsvorhabens nicht nur den notwendigen akademischen Freiraum, sondern stand mir auch immer als interessierter und kreativer Ansprechpartner zur Verfügung. Als externer Doktorand habe ich dies in besonderem Maße zu schätzen gewusst. Ferner gilt mein Dank Herrn Professor Dr. Werner Schaffer für die bereitwillige und zügige Übernahme des Zweitgutachtens.

Als Berater bei Roland Berger Strategy Consultants war ich während meiner Promotion teilweise zu Forschungszwecken freigestellt. Dabei gilt mein Dank meinem Mentor Herrn Dr. Torsten Henzelmann und meinem Kollegen Herrn Dr. Georg Barzel. Sie waren mir auch weit über die Promotion hinaus stets gewillte

Ansprechpartner und haben in zahlreichen fachlichen Diskussionen zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen.

Weiterhin bin ich zahlreichen Vertretern aus der Praxis des öffentlichen Immobilienmanagements zu großem Dank verpflichtet. Herausheben möchte ich dabei vor allem das Engagement von Herrn Bernd Zahn (Hessisches Immobilienmanagement), Herrn Dr. Volker Oerter (Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen) sowie Herrn Jürgen Broede und Frau Petra Burmeister (Liegenschaftsverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg), die mir für die fallstudienbezogenen Untersuchungen ihre kostbare Zeit widmeten. Ebenfalls möchte ich mich für die freundliche Unterstützung bei Herrn Peter Noltenius (Stadt Bremen), Herrn Dr. Oliver Bongartz (Gesellschaft für Bremer Immobilien), Herrn Dr. Konrad Deufel (Stadt Hildesheim), Herrn Bernhard Fuchs (Stadt Hildesheim) und Frau Evamaria Niemeyer (Deutscher Städtetag) bedanken. Sie standen mir besonders bei der Ausgestaltung der Fragebögen und bei der Durchführung der Ergebnis-Workshops mit Rat und Tat zur Seite.

Damit meine Dissertation möglichst fehlerfrei und verständlich zu lesen ist, habe ich dankbar auf die Unterstützung guter Freunde und Kollegen zurückgegriffen. Ganz besonders herausheben möchte ich dabei den Einsatz von Frau Dr. Katja Franke, Frau Isabel Rincón, Herrn Werner von Seebach, Frau Konstanze von Seebach, Herrn Eelko Hülskötter, Frau Carolin Butz und Frau Sina Ritschel. Sie alle waren mir eine unschätzbare Hilfe.

Für die lebenslange Unterstützung danke ich ganz herzlich meinen Eltern. Sie standen mir stets mit Ihrer vollen Unterstützung bei. Ihnen sei daher diese Arbeit gewidmet.

Berlin, Dezember 2003

Christian Ecke

Inhaltsübersicht

1	EINLEITUNG	1
1.1	Problemstellung und Zielsetzung	1
1.2	Theoretischer Bezugsrahmen	4
1.3	Abgrenzung und Gang der Untersuchung	7
2	GRUNDLAGEN	11
2.1	Funktionen und rechtliche Verankerung des öffentlichen Immobilienvermögens	11
2.2	Begriffliche Abgrenzungen	13
2.3	Problemfelder des öffentlichen Immobilienmanagements	16
2.4	Aktuelle Entwicklungen	24
2.5	Zusammenfassung	34
3	EMPIRISCHE UNTERSUCHUNGEN ZUM IMMOBILIENMANAGEMENT DER LÄNDER UND KOMMUNEN IN DEUTSCHLAND	35
3.1	Einführung in die Untersuchungen	35
3.2	Empirische Untersuchungen zum Immobilienmanagement auf kommunaler Ebene	38
3.3	Fallstudienbezogene Untersuchungen zum Immobilienmanagement auf Landesebene	120
3.4	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	161
4	MAßNAHMEN ZUR OPTIMIERUNG DES ÖFFENTLICHEN IMMOBILIENMANAGEMENTS	164

4.1	Handlungsfeld Datenverfügbarkeit und -transparenz	165
4.2	Handlungsfeld Professionalisierung	176
4.3	Handlungsfeld Führungs- und Steuerungsinstrumente	198
4.4	Handlungsfeld Umsetzungsmanagement	219
4.5	Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen	226
5	EXKURS: DAS IMMOBILIENMANAGEMENT DER ÖFFENTLICHEN HAND IN GROSSBRITANNIEN UND IN DEN USA	228
5.1	Das öffentliche Immobilienmanagement in Großbritannien	228
5.2	Das öffentliche Immobilienmanagement in den USA	232
6	SCHLUSSBETRACHTUNG	242
6.1	Zentrale Erkenntnisse der Arbeit	242
6.2	Ausblick	248

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG	1
1.1	Problemstellung und Zielsetzung	1
1.2	Theoretischer Bezugsrahmen	4
1.3	Abgrenzung und Gang der Untersuchung	7
2	GRUNDLAGEN	11
2.1	Funktionen und rechtliche Verankerung des öffentlichen Immobilienvermögens	11
2.2	Begriffliche Abgrenzungen	13
2.2.1	Öffentliche Verwaltung	13
2.2.2	Betriebliches und öffentliches Immobilienmanagement	14
2.3	Problemfelder des öffentlichen Immobilienmanagements	16
2.3.1	Verwaltung statt Management des öffentlichen Immobilienbestands	16
2.3.2	Ineffiziente Organisation des Immobilienmanagements	18
2.3.3	Defizite des kameralistischen Rechnungswesens	19
2.3.4	Mangelhafte immobilienwirtschaftliche Datentransparenz	21
2.3.5	Fehlende Anreize zum wirtschaftlichen Umgang mit den öffentlichen Immobilien	23
2.4	Aktuelle Entwicklungen	24
2.4.1	Trends in der Verwaltungsmodernisierung	24
2.4.2	Die Organisationsmodelle der KGSt	27
2.4.2.1	Das Eigentümer-Modell	28
2.4.2.2	Das Mieter-Vermieter-Modell	29
2.4.2.3	Das Management-Modell	30

2.4.2.4	Bewertung der Organisationsmodelle	30
2.4.3	Paradigmenwechsel im öffentlichen Immobilienmanagement	31
2.5	Zusammenfassung	34
3	EMPIRISCHE UNTERSUCHUNGEN ZUM IMMOBILIENMANAGEMENT DER LÄNDER UND KOMMUNEN IN DEUTSCHLAND	35
3.1	Einführung in die Untersuchungen	35
3.2	Empirische Untersuchungen zum Immobilienmanagement auf kommunaler Ebene	38
3.2.1	Untersuchungsmethodik zum Immobilienmanagement auf kommunaler Ebene	38
3.2.2	Ergebnisse der empirischen Untersuchungen in den Kommunen	45
3.2.2.1	Analyse der Strukturen im kommunalen Immobilienmanagement	46
3.2.2.1.1	Strukturelle und organisatorische Merkmale im strategischen Immobilienmanagement	47
3.2.2.1.2	Strategische Ausrichtung und Privatisierungsaspekte	59
3.2.2.1.3	Strategische Steuerungsintensität	64
3.2.2.1.4	Strukturelle und organisatorische Merkmale im operativen Immobilienmanagement	66
3.2.2.1.5	Führung und Steuerung im operativen Immobilienmanagement	73
3.2.2.2	Analyse der Zielgrößen im kommunalen Immobilienmanagement	81
3.2.2.2.1	Strategische Ziele und Zielerreichung	83
3.2.2.2.2	Probleme bei der Umsetzung von Reorganisationsmaßnahmen	94
3.2.2.2.3	Immobilienwirtschaftliche Transparenz	98
3.2.2.2.4	Ziele im operativen Datenmanagement und verfügbarer Datenumfang	107
3.2.2.2.5	Probleme und Handlungsbedarf im operativen Immobilienmanagement	111
3.2.3	Zusammenfassung der quantitativen Untersuchungen zum kommunalen Immobilienmanagement	116
3.3	Fallstudienbezogene Untersuchungen zum Immobilienmanagement auf Landesebene	120
3.3.1	Untersuchungsmethodik zum Immobilienmanagement auf Landesebene	120

3.3.2	Fallstudie: Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen	123
3.3.3	Fallstudie: Hessisches Immobilienmanagement	138
3.3.4	Fallstudie: Immobilienmanagement der Freien und Hansestadt Hamburg	145
3.3.5	Zusammenfassung der fallstudienbezogenen Analysen zum öffentlichen Immobilienmanagement	156
3.4	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	161
4	MAßNAHMEN ZUR OPTIMIERUNG DES ÖFFENTLICHEN IMMOBILIENMANAGEMENTS	164
4.1	Handlungsfeld Datenverfügbarkeit und -transparenz	165
4.1.1	Aufbau eines Immobilieninformationssystems	166
4.1.2	Kategorisierung des öffentlichen Immobilienbestands	169
4.1.3	Bewertung des öffentlichen Immobilienbestands	171
4.2	Handlungsfeld Professionalisierung	176
4.2.1	Entwicklung einer Immobilienstrategie	177
4.2.2	Einführung eines Immobilienportfolio-Managements	182
4.2.3	Optimierung der Organisationsstrukturen	187
4.2.4	Analyse der Finanzierungsstrukturen	190
4.2.5	Überprüfung der Privatisierungsmöglichkeiten	193
4.3	Handlungsfeld Führungs- und Steuerungsinstrumente	198
4.3.1	Einführung eines strategischen Steuerungssystems	198
4.3.2	Zielvereinbarungen und Anreizsysteme	201
4.3.3	Instrumente zur Steuerung der Immobilienaktivitäten	208
4.3.4	Ausgestaltung immobilienwirtschaftlicher Leistungsbeziehungen	213
4.3.5	Führung der Immobilienorganisation in Center-Strukturen	217
4.4	Handlungsfeld Umsetzungsmanagement	219
4.4.1	Anforderungen an Reorganisationsprojekte	220

4.4.2	Leitlinien zum Umsetzungsmanagement	223
4.5	Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen	226
5	EXKURS: DAS IMMOBILIENMANAGEMENT DER ÖFFENTLICHEN HAND IN GROSSBRITANNIEN UND IN DEN USA	228
5.1	Das öffentliche Immobilienmanagement in Großbritannien	228
5.2	Das öffentliche Immobilienmanagement in den USA	232
5.2.1	Die Stadt Denver	234
5.2.2	Los Angeles County	237
5.2.3	Das Management der Bundesimmobilien	240
6	SCHLUSSBETRACHTUNG	242
6.1	Zentrale Erkenntnisse der Arbeit	242
6.2	Ausblick	248
	LITERATURVERZEICHNIS	250
	ANHANG	294
A.	Öffentlich- und privatrechtliche Unternehmensformen	295
B.	Studie zum kommunalen Immobilienmanagement	299
C.	Fallstudien	335

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1:	Das Haus der Immobilienökonomie	4
Abbildung 1-2:	Aufbau der Arbeit	10
Abbildung 2-1:	Problemfelder des öffentlichen Immobilienmanagements	16
Abbildung 2-2:	Entwicklung vom traditionellen zum strategischen Immobilienmanagement	17
Abbildung 2-3:	Beispiel der organisatorischen Einbindung der immobilienwirtschaftlichen Aufgaben im Verwaltungssystem	19
Abbildung 2-4:	Vergleich Bürokratiemodell – New Public Management	27
Abbildung 2-5:	Das Eigentümer-Modell	28
Abbildung 2-6:	Das Mieter-Vermieter-Modell	29
Abbildung 2-7:	Bewertung der KGSt Organisationsmodelle	31
Abbildung 2-8:	Konzeptioneller Rahmen zur Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements	33
Abbildung 3-1:	Kernfragen der empirischen Untersuchungen	35
Abbildung 3-2:	Zweistufiger Erhebungsprozess zum öffentlichen Immobilienmanagement	37
Abbildung 3-3:	Grundgesamtheit der empirischen Untersuchung zum kommunalen Immobilienmanagement	38
Abbildung 3-4:	Struktur der empirischen Untersuchungen zum kommunalen Immobilienmanagement	39
Abbildung 3-5:	Untersuchungsumfang der empirischen Untersuchungen zum kommunalen Immobilienmanagement	40
Abbildung 3-6:	Übersicht Fragebögen der empirischen Untersuchungen zum kommunalen Immobilienmanagement	41
Abbildung 3-7:	Strukturprüfende Analyseverfahren zur Untersuchung statistischer Zusammenhänge	43

Abbildung 3-8:	Übersicht der Strukturanalysen zum kommunalen Immobilienmanagement	46
Abbildung 3-9:	Größe der kommunalen Verwaltung und des zugehörigen Immobilienbereichs	47
Abbildung 3-10:	Eigentümer des kommunalen Immobilienbestands	49
Abbildung 3-11:	Entwicklung der Immobilienorganisation	50
Abbildung 3-12:	Verantwortung für das kommunale Immobilienmanagement	51
Abbildung 3-13:	Kommunale Immobiliengesellschaften	52
Abbildung 3-14:	Organisatorische Ausrichtung des kommunalen Immobilienmanagements	53
Abbildung 3-15:	Organisationsmodelle im kommunalen Immobilienmanagement	54
Abbildung 3-16:	Projekte im kommunalen Immobilienmanagement	55
Abbildung 3-17:	Kommunaler Flächenbedarf	56
Abbildung 3-18:	Flächenbedarfsstruktur und Bedarfsdeckung	57
Abbildung 3-19:	Immobilienbestand der Kommunen	58
Abbildung 3-20:	Nutzung des kommunalen Immobilienbestands	59
Abbildung 3-21:	Strategische Rolle des kommunalen Immobilienvermögens	60
Abbildung 3-22:	Einschätzung der Notwendigkeit kommunalen Immobilieneigentums	62
Abbildung 3-23:	Einschätzung der Privatisierungsauswirkungen	63
Abbildung 3-24:	Privatisierungsmöglichkeiten und -stand	64
Abbildung 3-25:	Strategische Steuerungsinstrumente	65
Abbildung 3-26:	Teilnehmerstruktur im Bereich des operativen Immobilienmanagements	67
Abbildung 3-27:	Organisation des operativen Immobilienmanagements	68
Abbildung 3-28:	Leistungsverteilung und Leistungstiefe	69
Abbildung 3-29:	Verteilung der Leistung über Kunden- und Objekttypen	70
Abbildung 3-30:	Datenqualität im operativen Immobilienmanagement	71

Abbildung 3-31:	Größe des betreuten Immobilienportfolios	72
Abbildung 3-32:	Aktualisierungszyklen im Bestandsmanagement	72
Abbildung 3-33:	Organisatorische Zuordnung und Führung- und Steuerungsinstrumente	74
Abbildung 3-34:	Einsatz eines betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens	75
Abbildung 3-35:	Mechanismen zur Leistungsverrechnung	76
Abbildung 3-36:	Anwendung von Instrumenten zur Steuerung der operativen Immobilienaktivitäten	77
Abbildung 3-37:	Eingriffstiefe Verwaltung und Politik	79
Abbildung 3-38:	Einsatz Immobilieninformationssystem	80
Abbildung 3-39:	Untersuchungsumfang der Zielgrößen und Einflussfaktoren	82
Abbildung 3-40:	Ziele und Zielerreichung im kommunalen Immobilienmanagement	84
Abbildung 3-41:	Einfluss der strategischen Einschätzung des kommunalen Immobilienvermögens auf die Zielerreichung bei kommunal und nicht kommunal genutzten Immobilien	86
Abbildung 3-42:	Einfluss der strategischen Steuerungsintensität auf die Zielerreichung bei kommunal und nicht kommunal genutzten Immobilien	87
Abbildung 3-43:	Einfluss der Eigentumsstrategie auf die Zielerreichung bei kommunal und nicht kommunal genutzten Immobilien	88
Abbildung 3-44:	Einfluss der Reorganisationsaktivität auf die Zielerreichung bei kommunal und nicht kommunal genutzten Immobilien	89
Abbildung 3-45:	Erklärungsansätze zur schlechteren Zielerreichung nach durchgeführten Reorganisationsprojekten	90
Abbildung 3-46:	Einfluss der organisatorischen Ausrichtung auf die Zielerreichung bei kommunal genutzten Immobilien	92
Abbildung 3-47:	Einfluss der Organisationsmodelle auf die Zielerreichung bei kommunal genutzten Immobilien	93

Abbildung 3-48:	Bewertung der Umsetzungsvoraussetzungen bei Reorganisationsmaßnahmen	95
Abbildung 3-49:	Einfluss der strategischen Steuerungsintensität auf die vorhandenen Reorganisationsprobleme	96
Abbildung 3-50:	Einfluss der Eigentumsstrategie auf die Reorganisationsprobleme	97
Abbildung 3-51:	Wertermittlungsverfahren und Portfoliowert	99
Abbildung 3-52:	Haushalt und Abgrenzung immobilienwirtschaftlicher Ausgaben und Einnahmen	100
Abbildung 3-53:	Verteilung der immobilienwirtschaftlichen Ausgaben und Einnahmen	102
Abbildung 3-54:	Einfluss der strategischen Steuerungsintensität auf die immobilienwirtschaftliche Transparenz	103
Abbildung 3-55:	Einfluss der Eigentumsstrategie auf die Werttransparenz	104
Abbildung 3-56:	Einfluss der organisatorischen Ausrichtung auf die Haushalts-, Ausgaben- und Einnahmentransparenz	105
Abbildung 3-57:	Einfluss der Organisationsmodelle auf die Haushalts-, Ausgaben- und Einnahmentransparenz	106
Abbildung 3-58:	Einfluss der Reorganisationsaktivität auf die immobilienwirtschaftliche Transparenz	106
Abbildung 3-59:	Wichtigkeit und Zielerreichung des Datenmanagements im operativen Immobilienmanagement	108
Abbildung 3-60:	Verfügbarer Datenumfang	109
Abbildung 3-61:	Einfluss der operativen Steuerungsintensität auf die Zielerreichung im operativen Datenmanagement und den verfügbaren Datenumfang	110
Abbildung 3-62:	Einfluss eines Immobilieninformationssystems auf die Zielerreichung im operativen Datenmanagement und den verfügbaren Datenumfang	110
Abbildung 3-63:	Probleme und Handlungsbedarf im kommunalen Immobilienmanagement	112
Abbildung 3-64:	Verbesserungsvorschläge zur Optimierung des operativen Immobilienmanagements	113

Abbildung 3-65:	Einfluss der operativen Steuerungsintensität auf die Problemintensität im operativen Immobilienbereich	114
Abbildung 3-66:	Einfluss eines Immobilieninformationssystems auf die Problemintensität im operativen Immobilienbereich	115
Abbildung 3-67:	Einfluss der Eingriffstiefe von Politik und Verwaltung auf die Problemintensität im operativen Immobilienbereich	116
Abbildung 3-68:	Ergebnisse der Strukturanalysen im kommunalen Immobilienmanagement	117
Abbildung 3-69:	Ergebnisse der Zusammenhangsanalysen im kommunalen Immobilienmanagement	118
Abbildung 3-70:	Organisation des Immobilienmanagements in den Bundesländern	121
Abbildung 3-71:	Organigramm Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen	125
Abbildung 3-72:	Immobilienportfolio des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen	129
Abbildung 3-73:	Ermittlung der Sachwerte zur Eröffnungsbilanz des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen	130
Abbildung 3-74:	Eröffnungsbilanz des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen zum 1. Januar 2001	131
Abbildung 3-75:	Organisationsmodell Hessisches Immobilienmanagement	139
Abbildung 3-76:	Ausgestaltung des Immobilienmanagements der Freien und Hansestadt Hamburg	147
Abbildung 3-77:	Organisationsmodell für das Gebäudemanagement der Freien und Hansestadt Hamburg	148
Abbildung 3-78:	Tranchen bei der Ausgliederung der Immobilien des Verwaltungsvermögens der Freien und Hansestadt Hamburg	149
Abbildung 3-79:	Organisation der zentralen Liegenschaftsverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg	153
Abbildung 3-80:	Qualitative Validierung der quantitativen Untersuchungsergebnisse	158
Abbildung 3-81:	Ursachen für die Probleme im öffentlichen Immobilienmanagement	162

Abbildung 4-1:	Übersicht Handlungsfelder im öffentlichen Immobilienmanagement	164
Abbildung 4-2:	Übersicht Handlungsempfehlungen zu Datenverfügbarkeit und -transparenz	165
Abbildung 4-3:	Informationsfluss, Informationsangebot und Informationsnachfrage	166
Abbildung 4-4:	Beispiel Immobilienbestandsverzeichnis (Asset Register)	168
Abbildung 4-5:	Abgrenzung der Immobilientypen der öffentlichen Hand nach RICS	171
Abbildung 4-6:	Beispiel zur Relevanz von kosten- und wertbasierten Betrachtungsweisen im Portfoliomanagement	175
Abbildung 4-7:	Übersicht Handlungsempfehlungen zur Professionalisierung	176
Abbildung 4-8:	Workshopdesign zur Überprüfung der aktuellen Strategie	178
Abbildung 4-9:	Zielsysteme der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft	179
Abbildung 4-10:	Strategieentwicklungsprozess für den öffentlichen Sektor	180
Abbildung 4-11:	Strategische Alternativen im Immobilienmanagement	181
Abbildung 4-12:	Kernfragen zur Analyse des öffentlichen Immobilienbestands	183
Abbildung 4-13:	Identifikation von Optimierungspotenzialen in der Flächenbereitstellung	184
Abbildung 4-14:	Checkliste zur Überprüfung des nicht betriebsnotwendigen Immobilienbestands	186
Abbildung 4-15:	Prinzip einer immobilienwirtschaftlichen Funktionsanalyse	187
Abbildung 4-16:	Organisations- vs. Aufgabenprivatisierung	196
Abbildung 4-17:	Privatisierung des Immobilienvermögens	197
Abbildung 4-18:	Übersicht Handlungsempfehlungen zu Führungs- und Steuerungsinstrumenten	198
Abbildung 4-19:	Aushandlung von Zielvereinbarungen	202

Abbildung 4-20:	Übersicht Anreizsysteme	204
Abbildung 4-21:	Anreize zur Flächenoptimierung	206
Abbildung 4-22:	Kennzahlensystem als Steuerungsinstrument	209
Abbildung 4-23:	Beispiele für aktueursspezifische Kennzahlen im öffentlichen Immobilienmanagement	210
Abbildung 4-24:	Konzept der Balanced Scorecard	212
Abbildung 4-25:	Aufgaben der Leistungsverrechnung	215
Abbildung 4-26:	Vergleich Cost und Profit Center	218
Abbildung 4-27:	Aktionsfelder bei der Umsetzung von Reorganisationsmaßnahmen	220
Abbildung 4-28:	Interessen der beteiligten Akteure bei einer Privatisierung	222
Abbildung 5-1:	Das Immobilienvermögen der Gemeinden in Großbritannien	229
Abbildung 5-2:	Empfehlungen der Audit Commission zur Optimierung des öffentlichen Immobilienmanagements	232
Abbildung 5-3:	Betrachtungsebenen des Immobilienmanagements in Denver	234
Abbildung 5-4:	Phasenmodell zur Einführung des neuen Immobilienmanagements in Denver	235
Abbildung 5-5:	Kategorisierung der Immobilientypen im Denver-Modell	236
Abbildung 5-6:	Definitionen zum immobilienwirtschaftlichen Leistungsprozess im Los Angeles County 1986 und 1991	240

Abkürzungsverzeichnis

3E	economic, efficient and effective management
AC	Audit Commission
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
BBL-MV	Betrieb für Bau und Liegenschaften Mecklenburg Vorpommern
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BLB NRW	Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein- Westfalen
BLBG	Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz
BOT	Built Operate Transfer
bzgl.	bezüglich
ca.	circa
CAO	Chief Administrative Officer
CCT	Compulsory Competitive Tendering
CIPFA	Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
CREM	Corporate Real Estate Management
d.h.	das heißt
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
Diss.	Dissertation
EDV	elektronische Datenverarbeitung
et al.	et aliter
etc	et cetera
EUR	Euro
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
GBI	Gesellschaft für Bremer Immobilien
GBP	britische Pfund
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig Holstein
GSA	General Service Administration
GWG GEWERBE	Gesellschaft für Kommunal- und Gewer- beimmobilien

HGV	Hamburger Gesellschaft für Beteiligungsverwaltung
HI	Hessisches Immobilienmanagement
HMdF	Hessisches Ministerium der Finanzen
Hrsg.	Herausgeber
IAS	International Accounting Standards
IMPF	Hamburgische Immobilien Management Gesellschaft für Polizei und Feuerwehr
IT	Informationstechnologie
Jg.	Jahrgang
KfB	Kommission für Bodenordnung
KG	Kommanditgesellschaft
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
LAPM	Local Authority Property Management
LHO	Landeshaushaltsordnung
LLB	Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung Rheinland Pfalz
MbE	Management by Exception
MbO	Management by Objectives
MbR	Management by Results
Mio.	Millionen
NPM	New Public Management
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
p.a.	per annum
PFI	Private Finance Initiative
PPP	Public Private Partnership
PREM	Public Real Estate Management
RBBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltungen
rd.	rund
RICS	Royal Institution of Chartered Surveyors
S.	Seite
SBN	Staatliches Baumanagement Niedersachsen
SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement

SIM	Sprinkenhof Immobilienmanagement GmbH
SPSS	Statistical Package for Social Science
Tsd.	Tausend
u.a.	und andere / unter anderem
u.ä.	und ähnliche
u.U.	unter Umständen
USA	United States of America
USD	amerikanische Dollar
US-GAAP	Unites States Generally Accepted Accounting Principles
v.a.	vor allem
VFM	Value for money
Vgl.	vergleiche
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
WertV	Wertermittlungsverordnung
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

1 Einleitung

"There is evidence that public real estate is one of the most underutilized local resources in many cities across the world."¹

1.1 Problemstellung und Zielsetzung

Die angespannte Haushaltslage von Bund, Ländern und Kommunen schränkt schon seit langem die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand ein.² Bei der ansonsten intensiven Suche nach Einsparmöglichkeiten wurde das öffentliche Immobilienvermögen in der Vergangenheit häufig übersehen.³ Nach der Privatwirtschaft, die bereits Anfang der 90er Jahre umdachte, rücken Liegenschaften jetzt auch im öffentlichen Sektor in den Blickpunkt.⁴ Die Immobilie wurde als wertvolle Ressource erkannt.

Im öffentlichen Bereich bleibt der Umgang mit dem Immobilienvermögen bisher jedoch zu oft auf passive und reaktive Bestandsverwaltung beschränkt.⁵ Immobilienwirtschaftliche Steuerungsinstrumente zum wert- und kostenorientierten Management finden kaum Anwendung.⁶ Symptomatisch für das passive Verwalten sind vor allem der nachhaltige Sanierungsstau⁷ und ein bislang ineffizienter Umgang⁸ mit dem öffentlichen Immobilienvermögen. Der Ruf nach einer Modernisierung des öffentlichen Immobilienmanagements wird immer lauter, doch konkrete Erfolge sind noch selten zu verzeichnen.

¹ Dieses prägnante Zitat liefern *Kaganova* und *Nayyar-Stone* in einer Studie von der Weltbank zum öffentlichen Immobilienmanagement. Kaganova und Nayyar-Stone (2000), S. 325.

² Die Schulden des Landes Berlin haben sich von 1998 bis 2001 auf rund 35 Mrd. Euro vervierfacht. Vgl. Schiller (2001), S. 60-61.

³ Vgl. Pelzl und Amon (2002a), S. 10. Eine Ausnahme bildet hier der Verkauf öffentlicher Immobilien – kritisch auch als "Verkauf von Tafelsilber" bezeichnet – zur kurzfristigen Haushaltsentlastung. Vgl. Witte (1996), S. 47.

⁴ Zum Trendwechsel in der Privatwirtschaft vgl. Joroff, *et al.* (1993), S. 14-19.

⁵ Vgl. Deakin (2002), S. 18.

⁶ Vgl. Pelzl und Amon (2002a), S. 10.

⁷ Vgl. Artikel in der FAZ vom 9.2.2001: "Wenn Schulgebäude zur Gefahr werden", o.V. (2001), S. 57. Der Sanierungsstau der Freien Hansestadt Bremen beträgt 326 Mio. Euro (davon 195 Mio. Euro im Schulbereich). Vgl. Bongartz (2002), S. 47. Bei einem geschätzten Immobilienwert von 11,5 Mrd. Euro wird der Sanierungsstau in Nordrhein-Westfalen auf rund 3,25 Mrd. Euro geschätzt. Vgl. Vesper (2000), S. 15.

⁸ Z.B. hinsichtlich der Flächenoptimierung.

Wenn man die Vermögens- und Kostendimensionen des öffentlichen Immobilienbestands betrachtet, erstaunt es umso mehr, dass die Modernisierung der Immobilienverwaltung noch nicht weiter fortgeschritten ist.⁹

Die öffentliche Hand verfügt wegen ihres breiten Aufgabenspektrums über einen sehr großen, aber auch sehr heterogenen¹⁰ Immobilienbestand. Das darin gebundene Immobilienvermögen wird auf rund 800 Mrd. Euro geschätzt,¹¹ wobei genaue Angaben weder monetär noch flächenmäßig vorliegen.¹² Damit ist die öffentliche Hand der größte Immobilieneigentümer in Deutschland.¹³

Zusätzlich zur Vermögensdimension ist die Kostendimension des öffentlichen Immobilienmanagements von großer Bedeutung.¹⁴ Während in der Privatwirtschaft der Anteil der immobilienbezogenen Aufwendungen durchschnittlich zwischen 5 bis 15 Prozent des jährlichen Gesamtaufwands beträgt,¹⁵ geht man im öffentlichen Bereich von 15 bis 20 Prozent des Verwaltungshaushalts aus.¹⁶ Die Immobilienkosten bilden somit nach den Personalkosten die zweitgrößte Kostendimension.¹⁷

Durch eine Optimierung des öffentlichen Immobilienmanagements werden Kosteneinsparungen in Höhe von 10 bis 20 Prozent für möglich gehalten.¹⁸ Obwohl in den letzten Jahren umfangreiche Anstrengungen unternommen wurden,¹⁹ werden diese Einsparpotenziale noch nicht erreicht. Die Strukturen in der öf-

⁹ Vgl. Winnemöller (1998), S. 25.

¹⁰ Z.B. Schulen, Universitäten, Verwaltungsgebäude, Polizeigebäude, Gefängnisse, Theater, Museen und Krankenhäuser. Vgl. Pelzl und Amon (2002b), S. 11.

¹¹ Vgl. Bulwien AG (2002), S. 2.

¹² Vgl. Behrens (2001), S. 2; Mäding (1999), S. 536; Rabe (2001), S. 362.

¹³ Kommunen besitzen teilweise bis zu 40 Prozent des Stadtgebietes. Vgl. Pelzl und Amon (2002a), S. 10; KGSt (2000b), S. 7. Untersuchungen zum öffentlichen Immobilienvermögen finden sich u.a. bei Duwendag und Epping (1974), S. 63; Behrens (2001), S. 4. In anderen Ländern zeigt sich ein ähnliches Bild. Vgl. Kaganova und Nayyar-Stone (2000), S. 307; Hentschel (1995), S. 2.

¹⁴ Vgl. KGSt (1996b), S. 3.

¹⁵ Vgl. Schäfers (1997), S. 66; Veale (1989), S. 1.

¹⁶ Vgl. Knirsch (1999), S. 21; Straßheimer und Thomaß (2000), S. 494; Rabe (2001), S. 362 und Rabe, Leopold und Steinmeyer (2002), S. 114. Portz und Düsterdiek (1999), S. 4. Die immobilienwirtschaftlichen Ausgaben einer Großstadt belaufen sich auf ca. 62,5 Mio. Euro bei einem Gesamthaushalt von 300 Mio. Euro (ca. 21 Prozent). Vgl. KGSt (2000b), S. 10. In Großbritannien wird im Vergleich von einem Anteil von rund 17 Prozent ausgegangen. Vgl. Deakin (1999d), S. 17.

¹⁷ Vgl. Eversmann (1995), S. 10; Straßheimer und Thomaß (2000), S. 494, Winnemöller (1998), S. 25.

¹⁸ Vgl. Portz und Düsterdiek (1999), S. 4.

fentlichen Immobilienverwaltung stehen weiterhin in der Kritik²⁰ und Veränderungen sind selten zu beobachten.²¹

Trotz der großen Bedeutung der Problemstellung hat sich die Forschung noch kaum mit der Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements befasst.²² Erste Auseinandersetzungen mit dem Thema finden sich in der Immobilienökonomie im Teilbereich *Public Real Estate Management (PREM)*²³ und in der Übertragung der Prinzipien des *New Public Management* auf die Organisation des Immobilienmanagements.²⁴

Die Veröffentlichungen zum öffentlichen Immobilienmanagement sind meist deskriptiv und beschränken sich häufig auf allgemeine Handlungsempfehlungen. Unsicherheiten bezüglich verlässlicher quantitativer Daten und die hohe Komplexität der Wirkungszusammenhänge stellen die größten Hindernisse für die Forschung dar. Der Bedarf an empirisch gesicherten Daten, die eine fundierte Ursachenanalyse erlauben, und nach grundsätzlichen Handlungsempfehlungen, die diese Ursachen systematisch angehen, ist groß.²⁵ Die vorliegende Arbeit will hier Abhilfe schaffen.

In Anlehnung an einen praxisorientierten Forschungsansatz lautet die zentrale Forschungsfrage: *"Wie kann das öffentliche Immobilienmanagement verbessert werden?"* Die Einzelziele sind:

- Standortbestimmung des öffentlichen Immobilienmanagements und Beschreibung der vorhandenen Strukturen;
- Empirische Analyse der Problemfelder und Herausarbeitung der Ursachen;

¹⁹ Vgl. hierzu beispielhaft Bongartz (2002), S. 47; Löhr (2001), S. 29; Junghanns (1994), S. 33.

²⁰ Vgl. hierzu beispielhaft Brüderle (1997), S. 49; Tartler (1998), S. 6; Straßheimer (2000c), S. 861; Bongartz (2002), S. 46; Otto und Bauer (2001), S. 34; Stumpf und Schübeler (2001), S. 12.

²¹ Nach einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik hatten sich 1996 lediglich 6 Prozent der befragten Städte bereits mit der Modernisierung der Liegenschaftsverwaltung befasst. Vgl. Floeting (1998), S. 30.

²² Vgl. Manning und Roulac (2001), S. 18; Schäfers (1997), S. 346.

²³ Vgl. Straßheimer (2000b); S. 96-100.

²⁴ Vgl. hierzu grundlegend KGSt (1996b), KGSt (2000b).

²⁵ Vgl. Floeting (1997), S. 24; Schäfers (1997), S. 346; Straßheimer (1998a), S. 862.

- Ableitung von grundsätzlichen Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements.

1.2 Theoretischer Bezugsrahmen

Wie einleitend dargestellt, werden seit kurzem Probleme im Management des öffentlichen Immobilienvermögens verstärkt wahrgenommen. In Zeiten der angespannten Haushaltslage, vor allem bei Ländern und Kommunen, muss ein auf Effizienz und Effektivität ausgerichtetes öffentliches Immobilienmanagement zur Konsolidierung beitragen. Die Immobilienökonomie als interdisziplinäres Forschungsgebiet bildet den theoretischen Bezugsrahmen der vorliegenden Arbeit. Gegenstand der Immobilienökonomie ist die Erklärung und Gestaltung realer Entscheidungen von mit Immobilien befassten Wirtschaftssubjekten.²⁶

Die inhaltliche Ausgestaltung der Immobilienökonomie als wissenschaftliche Disziplin kann am sogenannten *Haus der Immobilienökonomie* verdeutlicht werden (vgl. Abbildung 1-1).

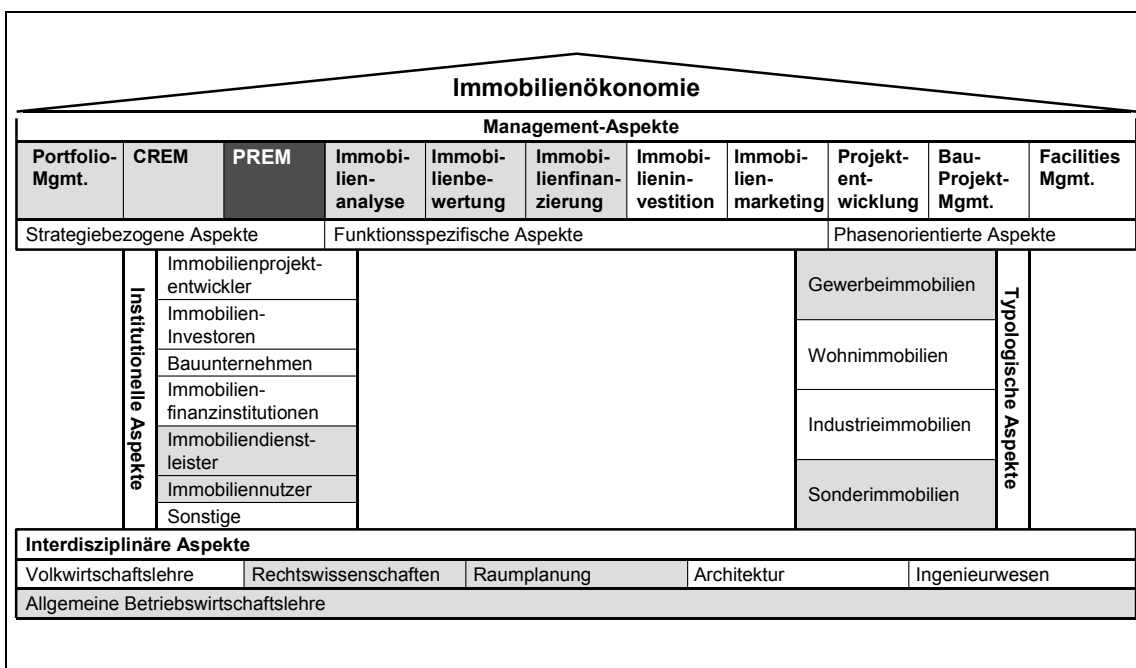


Abbildung 1-1: Das Haus der Immobilienökonomie²⁷

²⁶ Vgl. zur Immobilienökonomie Schulte (2002), S. 8-16.

²⁷ Quelle: Schulte (2002), S. 9.

Das öffentliche Immobilienmanagement²⁸ – im Haus der Immobilienökonomie in der englischen Bezeichnung als Public Real Estate Management (PREM) dargestellt – ordnet sich in die strategiebezogenen Managementaspekte der Immobilienökonomie ein.

Aufgrund des breiten Aufgabenspektrums der öffentlichen Hand haben im öffentlichen Immobilienmanagement grundsätzlich alle Aspekte des Hauses der Immobilienökonomie eine gewisse Bedeutung. So verfügt die öffentliche Hand beispielsweise über ein Portfolio mit unterschiedlichsten Immobilientypen, wobei sie viele immobilienwirtschaftliche Funktionen in Eigenregie übernimmt und auch mit externen Partnern in Geschäftsbeziehungen steht. Insbesondere bei der Ableitung von Handlungsempfehlungen wird unter Berücksichtigung der spezifischen Anforderungen der öffentlichen Hand auf ausgewählte Aspekte der Immobilienökonomie (z.B. Portfoliomanagement, Immobilienanalyse, Immobilienbewertung u.a.) eingegangen. In Abbildung 1-1 sind diese Bereiche grau hinterlegt.

Trotz der Einordnung in das Gesamtkonzept ist das öffentliche Immobilienmanagement bisher wissenschaftlich wenig erforscht. Die ersten Überlegungen zur Modernisierung des öffentlichen Immobilienmanagements in Deutschland wurden Mitte der 90er Jahre durchgeführt.²⁹ Die methodisch-analytische Weiterentwicklung erfolgt in enger Anlehnung an die Erkenntnisse aus dem Bereich des betrieblichen Immobilienmanagements.³⁰ Zudem fließen die derzeitigen Überlegungen zur Verwaltungsmodernisierung gestalterisch in die Entwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements ein.³¹

²⁸ Im Folgenden werden die Begriffe öffentliches Immobilienmanagement und Public Real Estate Management synonym verwendet.

²⁹ Vgl. hierzu Frischmuth (1998), S. 7-22. In den angelsächsischen Ländern wird das öffentliche Immobilienmanagement bereits länger behandelt. Vgl. Exkurs zum öffentlichen Immobilienmanagement in Großbritannien und den USA in Kapitel 5.

³⁰ Das betriebliche Immobilienmanagement wird in der Immobilienökonomie als Corporate Real Estate Management (CREM) bezeichnet.

³¹ Seit Mitte der 80er Jahre wird verstärkt an Konzepten zur Verwaltungsmodernisierung gearbeitet. Hierzu zählen beispielsweise das New Public Management oder das in Deutschland entwickelte Neue Steuerungsmodell der Verwaltung. Siehe hierzu grundlegend Budäus (1994); KGSt (1993). Kernpunkte der Reformen sind eine erhöhte Ergebnisorientierung sowie eine grundlegende Dezentralisierung der Verwaltungsorganisation mit einer betriebswirtschaftlichen Budgetierung. Vgl. Körner und Brixner (1999), S. 19-20.

Ziel der Arbeit ist es, das wissenschaftlich bisher kaum erforschte öffentliche Immobilienmanagement ausführlich zu betrachten. Der Schwerpunkt liegt dabei weniger in einer theoretischen Untersuchung sondern vielmehr in der ausführlichen empirischen Analyse der Ausgangslage. Nur so kann beim jetzigen Stand der Forschung eine geeignete Datenbasis zur Ableitung von empirisch fundierten Schlussfolgerungen und grundsätzliche, auf Ursache-Wirkungsbeziehungen beruhende Handlungsempfehlungen geschaffen werden.³²

Gerade im Hinblick auf bereits unternommene Optimierungsversuche wird die Relevanz des hier gewählten analytisch-normativen Forschungsansatzes deutlich.³³ In Einzelfällen³⁴ wurden bereits umfassende Handlungsempfehlungen zur Reorganisation des öffentlichen Immobilienmanagements abgegeben. Die erhofften Umsetzungserfolge blieben jedoch oftmals aus. Gründe hierfür sind vor allem:

- die Handlungsempfehlungen waren zu allgemein und entsprachen nicht den spezifischen Problemen und/oder
- die Handlungsempfehlungen wurden von den Mitarbeitern in der Verwaltung abgelehnt, bzw. konnten aufgrund bestehender Strukturen und Rahmenbedingungen nicht umgesetzt werden.³⁵

Beide Aspekte werden im Rahmen dieser Arbeit angegangen, zum einen durch den empirischen Untersuchungsansatz und zum anderen durch spezifische Empfehlungen. Die bestehenden Strukturen und Rahmenbedingungen werden dabei berücksichtigt.

Da in Deutschland kaum verwertbare Informationen zum öffentlichen Immobilienmanagement vorliegen, wird eine umfassende Primärdatenerhebung durchgeführt. Die gewonnenen Daten werden mit bisherigen empirischen Untersu-

³² Die Arbeit verfolgt dabei in Anlehnung an *Popper* das Ziel des *Erkenntniswachstums* bzw. des *Erkenntnisfortschritts*. Vgl. *Popper* (1972), S. 243.

³³ Vgl. zum Forschungsansatz *Schanz* (1988), S. 3-4.

³⁴ Vgl. insb. Untersuchungen zur Reorganisation des öffentlichen Immobilienmanagements im dritten Kapitel der Arbeit. Für internationale Beispiele siehe *Audit Commission* (2000b), S. 3; *Los Angeles County Citizens Economy and Efficiency Commission* (1986), S. 7.

³⁵ Eine Diskussion zur Realisierung von Modernisierungsvorhaben in der Verwaltung findet sich bei *Vernau* (2002), S. 250-285.

chungen verglichen und validiert. Hieraus ergibt sich erstmals ein schlüssiges Bild der Ursache-Wirkungszusammenhänge.

Neben der Verknüpfung der empirischen Untersuchungen wird auch den einzelnen theoretischen Ansätzen und Handlungsempfehlungen Rechnung getragen. In einer umfassenden Betrachtung werden die Ansätze anhand der empirischen Erkenntnisse überprüft und im Ergebnis ein strukturiertes Portfolio mit spezifischen Handlungsempfehlungen abgeleitet.

Abschließend ist anzumerken, dass Erfahrungen des Autors aus diversen Beratungsprojekten im privatwirtschaftlichen sowie dem öffentlichen Bereich mit in die vorliegende Arbeit einfließen.³⁶ Die herausgearbeiteten Handlungsempfehlungen wurden in Expertengesprächen mit Vertretern aus Wissenschaft und Praxis diskutiert und verfeinert.³⁷

1.3 Abgrenzung und Gang der Untersuchung

Im föderalen Staatsaufbau in Deutschland haben Bund, Länder und Kommunen jeweils den Status einer eigenen rechtsfähigen Person und können als Gebietskörperschaften Immobilien³⁸ im Eigentum halten, kaufen und veräußern. In der vorliegenden Arbeit wird das Immobilienmanagement der Länder und Kommunen betrachtet.³⁹ Das Immobilienmanagement des Bundes wird nicht mit in die empirischen Untersuchungen aufgenommen, da es im Vergleich zum Immobilienmanagement auf Landes- oder Kommunalebene oftmals besondere Anforderungen hat (z.B. bei militärisch genutzten Immobilien) und daher gesondert behandelt werden sollte. Nicht einbezogen werden außerdem öffentliche Wohnungsbauunternehmen und die Immobilienbestände öffentlicher Beteiligungen, deren Kerngeschäft nicht in der Immobilienwirtschaft liegt (Z.B. Stadtwerke.). Diese stellen ebenfalls ein eigenständiges Untersuchungsgebiet dar.

³⁶ Der Autor ist seit mehreren Jahren als Berater bei Roland Berger Strategy Consultants in der Core Group Bau- und Immobilienwirtschaft beschäftigt. Er schrieb die Arbeit während einer Freistellung zu Forschungszwecken.

³⁷ Zur Nützlichkeit von qualitativen Experteninterviews vgl. Lamnek (1995), S. 38-39; Roth (1995), S. 307-308.

³⁸ Typische Immobilien auf Bundesebene sind Verwaltungsgebäude der Ministerien und militärische Einrichtungen; auf Landesebene finden sich Verwaltungsgebäude, Gefängnisse und Universitäten; auf kommunaler Ebene gibt es Verwaltungsgebäude, Schulen, Kindertagesstätten, Feuerwehren u.a., vgl. Straßheimer und Thomaß (2000), S. 494.

In Bezug auf die funktionsspezifischen und phasenorientierten Aspekte der Immobilienökonomie (vgl. Abbildung 1-1) wird keine explizite Eingrenzung des Untersuchungsgebietes vorgenommen. Es wird wegen des aktuellen Forschungsstands vielmehr das Ziel verfolgt, einen möglichst breiten Überblick zu geben und grundlegende Handlungsempfehlungen abzuleiten.

Die vorliegende Arbeit ist in sechs Kapitel gegliedert. Nach der Einleitung schafft das zweite Kapitel zunächst die Basis für die weiteren Ausführungen. Hierzu gehört ein Überblick über die Funktionen des öffentlichen Immobilienvermögens und eine Begriffsabgrenzung. Anschließend erfolgt ein Überblick über die in den bisherigen Veröffentlichungen identifizierten Problemfelder. Seit Mitte der 80er Jahre wird verstärkt an der Verwaltungsmodernisierung gearbeitet. Die aktuellen Trends in Verbindung mit dem New Public Management werden kurz dargestellt. Im Hinblick auf die Organisation des öffentlichen Immobilienmanagements hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)⁴⁰ Empfehlungen abgegeben, die in den weiteren Untersuchungen genauer betrachtet werden und auch teilweise in die Handlungsempfehlungen einfließen.

Einen Schwerpunkt der Arbeit bilden die empirischen Untersuchungen zum öffentlichen Immobilienmanagement im dritten Kapitel. Da die bisher vorliegende Datenbasis kaum eine fundierte Analyse von Ursache-Wirkungsbeziehungen erlaubt, war es notwendig, umfangreiche Primärdaten zu erheben. Hierzu wurden 116 Kommunen im Zeitraum von September bis November 2002 befragt. Anhand eines Fragebogens konnten die Telefoninterviews strukturiert und standardisiert werden. Die hieraus gewonnenen Daten werden im dritten Kapitel dargestellt, interpretiert und analysiert. Zur qualitativen Untersuchung des öffentlichen Immobilienmanagements wurden zusätzlich Fallstudien in den Ländern Hessen, Nordrhein-Westfalen und Hamburg durchgeführt. Basis hierfür waren Interviews mit Hilfe von vorwiegend offenen Fragen sowie die Analyse öffentlich zugänglicher Daten. Die Erkenntnisse aus den fallstudienbezogenen

³⁹ Die Grundsatzüberlegungen zum öffentlichen Immobilienmanagement lassen sich jedoch auf das Immobilienmanagement des Bundes übertragen. Vgl. Straßheimer (1998a), S. 863.

⁴⁰ Die KGSt ist ein von Städten, Gemeinden und Kreisen gemeinsam getragener Fachverband für kommunales Management. Er befasst sich mit der Führung, der Steuerung und der Organisation der Kommunalverwaltung.

Untersuchungen wurden dann mit den vorwiegend quantitativen Ergebnissen der Befragung abgeglichen. Dies ermöglicht zum einen eine Validierung der Ergebnisse, zum anderen zeigt es Unterschiede zwischen Ländern und Kommunen auf. Das dritte Kapitel schließt mit der Identifikation von vier Handlungsfeldern, die nachfolgend die Grundlage für den Aufbau des vierten Kapitels bilden. Die Handlungsfelder sind: Datenverfügbarkeit und -transparenz, Professionalisierung des Immobilienmanagements, Führungs- und Steuerungssysteme und Umsetzungsmanagement.

Die Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements ist eine komplexe und interdisziplinäre Aufgabe. So wird bei der Ableitung der Handlungsempfehlungen im vierten Kapitel auf die Erkenntnisse der modernen Politik- und Verwaltungslehre, der allgemeinen Managementlehre und des betrieblichen Immobilienmanagements zurückgegriffen. Zusätzlich werden implizit auch die bereits gesammelten Erfahrungen in anderen Ländern berücksichtigt – eine ausführliche Darstellung internationaler Beispiele erfolgt in einem Exkurs im fünften Kapitel. Der gewählte ganzheitliche Optimierungsansatz berücksichtigt strategische, prozessuale und organisatorische Aspekte. Die Umsetzung bedingt daher grundsätzliches Umdenken in der öffentlichen Verwaltung nach dem Grundsatz "aktives Management statt passivem Verwalten". Von den betrachteten Handlungsfeldern wird den Bereichen "Führungs- und Steuerungsinstrumente" sowie "Umsetzungsmanagement" der meiste Raum gewidmet. Denn hier besteht der direkte Bezug zu den bereits beobachteten Umsetzungsproblemen.

Die Arbeit endet im sechsten Kapitel mit einer Zusammenfassung und einer kritischen Würdigung der Untersuchungsergebnisse sowie einem abschließenden Ausblick auf zukünftige Forschungsfelder des öffentlichen Immobilienmanagements. Der Aufbau der Arbeit ist graphisch in Abbildung 1-2 wiedergegeben:

1. Einleitung				
1.1	Problemstellung und Zielsetzung		1.2	Theoretischer Bezugsrahmen
1.3	Abgrenzung und Gang der Untersuchung			
2. Grundlagen				
2.1	Funktionen und rechtliche Verankerung des öffentlichen Immobilienvermögens	2.2	Begriffliche Abgrenzungen	2.3
			Problemfelder des öffentlichen Immobilienmanagements	2.4
			Aktuelle Entwicklungen	2.5
				Zusammenfassung
3. Empirische Untersuchungen zum Immobilienmanagement der Länder und Kommunen in Deutschland				
3.1	Einführung in die Untersuchungen		3.2	Empirische Untersuchungen zum Immobilienmanagement auf kommunaler Ebene
3.3	Fallstudienbezogene Untersuchungen zum Immobilienmanagement auf Landesebene		3.4	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen
4. Maßnahmen zur Optimierung des öffentlichen Immobilienmanagements				
4.1	Handlungsfeld Datenverfügbarkeit und Transparenz		4.2	Handlungsfeld Professionalisierung
4.3	Handlungsfeld Führungs- und Steuerungsinstrumente		4.4	Handlungsfeld Umsetzungsmanagement
4.5	Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen			
5. Exkurs: Das Immobilienmanagement der öffentlichen Hand in Großbritannien und in den USA				
5.1	Das öffentliche Immobilienmanagement in Großbritannien			5.2
				Das öffentliche Immobilienmanagement in den USA
6. Schlussbetrachtung				
6.1	Zentrale Erkenntnisse der Arbeit			6.2
				Ausblick

Abbildung 1-2: Aufbau der Arbeit

2 Grundlagen

In diesem Kapitel erfolgt einleitend zunächst eine Darstellung der Funktionen und der rechtlichen Verankerung des öffentlichen Immobilienvermögens. Anschließend werden die relevanten Begriffsdefinitionen vorgenommen und die Begriffe gegeneinander abgegrenzt. Schwerpunkt dieses Kapitels bildet die Betrachtung der Ausgangslage und der Perspektiven für das öffentliche Immobilienmanagement. Dabei wird auf die bislang identifizierten Problemfelder, auf aktuelle Trends in der Verwaltungsmodernisierung und den sich allmählich abzeichnenden Paradigmenwechsel im öffentlichen Immobilienmanagement eingegangen.

2.1 Funktionen und rechtliche Verankerung des öffentlichen Immobilienvermögens

Eigentum an Grund und Boden war im vormodernen Feudalstaat einerseits zentraler Machtfaktor, andererseits die wichtigste Einnahmequelle (landwirtschaftliche Produkte, Pacht, Zehnt etc.) des Staates beziehungsweise seiner Herrscher.⁴¹ In der modernen Gesellschaft beruht die Macht des Staates jedoch mehr auf die Leistungsfähigkeit seiner Einwohner und die Einnahmen des Staates werden im wesentlichen durch Steuern erzielt. Aber auch die heutigen Gebietskörperschaften können, als rechtsfähige Personen geltend, Immobilien- und Grundeigentum besitzen, erwerben und veräußern.

Die heutigen Funktionsbereiche öffentlicher Liegenschaften sind mehrdimensional. So wird zwischen der fiskalischen Funktion, der Funktion der öffentlichen Nutzung und der stadtentwicklungspolitischen Funktion der Liegenschaften unterschieden.⁴²

- Im Rahmen der *fiskalischen Funktion* müssen die öffentlichen Liegenschaften einen Beitrag zum Haushalt leisten. Laufende Einnahmen aus Vermietung oder Verpachtung werden im Verwaltungshaushalt veran-

⁴¹ Vgl. Mäding (1999), S. 530. Vgl. hierzu auch grundlegend *Adam Smith*, schottischer Philosoph und Nationalökonom (1723 bis 1790), Smith (1996), S. 125-152.

⁴² Vgl. Mäding (1999), S. 531-536.

schlägt. Zahlungsströme aus dem Kauf und Verkauf von Liegenschaften werden im Vermögenshaushalt geführt.⁴³

- Die *Funktion der öffentlichen Nutzung* ist durch das breite Leistungsspektrum der öffentlichen Hand bedingt, mit dem oft ein hoher Flächenbedarf verbunden ist.⁴⁴ So werden zur Leistungserbringung beispielsweise Verwaltungsgebäude, Grünflächen, kulturelle Einrichtungen, Schulen, Krankenhäuser benötigt.
- Die *stadtentwicklungspolitische Funktion der Liegenschaften* unterteilt sich in die vier Teilgebiete Wohnungs-, Gewerbe-, Vorrats- und Preispolitik. So übernimmt beispielsweise der Staat durch die Bereitstellung günstiger Flächen eine wohnungspolitische Mitverantwortung zur Deckung des Wohnraumbedarfs und eine steuernde Funktion in der Gewerbepolitik. Das Bevorraten von Flächen schafft die notwendige Flexibilität, um stadtentwicklungspolitische Funktionen gewährleisten zu können. Durch den gezielten An- und Verkauf von Liegenschaften kann die öffentliche Hand regulierend in die Entwicklung des Immobilienmarkts eingreifen.

Immobilien und Flächen im Besitz der öffentlichen Hand binden in erheblichem Umfang Vermögen. Eine direkte rechtliche Verankerung der Eigentümerfunktion der öffentlichen Hand gibt es jedoch nicht.⁴⁵ In Artikel 28 des Grundgesetzes ist das Recht zur kommunalen Selbstverwaltung im Zusammenhang mit der öffentlichen Aufgabenerfüllung definiert.⁴⁶ Hieraus lässt sich jedoch nicht zwingend ableiten, dass die öffentliche Hand auch Eigentümerin der Immobilien sein

⁴³ Durch den zunehmenden Verkauf öffentlicher Immobilien erhofft sich die öffentliche Hand, vorhandene Haushaltslöcher zu stopfen. Als aktuelles Beispiel ist hier der Berliner Liegenschaftsfonds zu nennen. Vgl. Schiller (2001), S. 60-62. Dieses Vorgehen – teilweise auch als Verschleudern von Tafelsilber bezeichnet – ist jedoch keine dauerhafte Lösung für die Haushaltsprobleme und birgt zudem die Gefahr, nur geringe Veräußerungserlöse zu erzielen. Vgl. Witte (1996), S. 47.

⁴⁴ Mäding merkt an dieser Stelle jedoch an, dass mit dem breiten Leistungsspektrum nicht auch zwingend das Eigentum an den Liegenschaften verbunden sein muss, vgl. Mäding (1999), S. 532.

⁴⁵ Obwohl es keinen juristischen Gesamtrahmen für das Immobilienmanagement der öffentlichen Hand gibt, finden sich in verschiedenen Quellen gesetzliche Regelungen, Vorschriften und Leitlinien zum Management der öffentlichen Immobilien. Als Beispiele seien an dieser Stelle die Eigenbetriebengesetze, die Gemeindeverordnungen, die RBBau, die VOB sowie individuell ausgearbeitete (Rats-)Beschlüsse genannt.

⁴⁶ "Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln." Art. 28 (2), Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland.

muss, die sie für die Aufgabenerfüllung nutzt.⁴⁷ Alternative Bereitstellungsformen wie Miete oder Leasing sind auch denkbar. Die Entscheidung über die präferierte Bereitstellungsform ist unter Berücksichtigung der betriebs- und immobilienwirtschaftlichen Auswirkungen zu treffen.⁴⁸

2.2 Begriffliche Abgrenzungen

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit dem Immobilienmanagement der öffentlichen Hand. Daher wird zur Begriffsbestimmung nachfolgend zunächst auf die öffentliche Verwaltung als ausführendes Organ der öffentlichen Hand eingegangen und anschließend eine begriffliche Abgrenzung zwischen dem betrieblichen und dem öffentlichen Immobilienmanagement vorgenommen.

2.2.1 Öffentliche Verwaltung

*"Die primäre und originäre Aufgabe der öffentlichen Verwaltung ist der Vollzug öffentlicher Entscheidungen."*⁴⁹

Der Begriff "Verwaltung" lässt sich nicht eindeutig definieren, sondern nur beschreiben.⁵⁰ Bei der Beschreibung kann von der Trennung zwischen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände) und den Trägern sonstiger öffentlicher Aufgaben ausgegangen werden.⁵¹ Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung sind verfassungsrechtlich festgeschrieben. Der Bund ist danach vor allem für die Verteidigung, die Länder für die Wissenschaft, und die Gemeinden schwerpunktmäßig für das Gesundheits- und Sozialwesen verantwortlich.⁵² Nach *Ellwein* lässt sich die öffentliche Verwaltung "[...] begreifen als Summe aller Einrichtungen und Wirkungszusammenhänge, die vom Staat, von den Gemeinden und den von ihnen geschaffenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften zur Erledigung öffentlicher Aufgaben unterhalten

⁴⁷ Vgl. Mäding (1999), S. 532.

⁴⁸ Siehe zu den möglichen Bereitstellungsformen Schäfers (1997), S. 151-164.

⁴⁹ Schedler und Proeller (2000), S. 22.

⁵⁰ Vgl. Forsthoff (1973), S. 1. Zur Problematik der Begriffsdefinition siehe auch Becker (1989), S. 109 und Reichard (1987), S. 3.

⁵¹ Die öffentliche Verwaltung erbringt ihre Aufgaben in einer speziell vom Staat bereitgestellten und gesetzlich determinierten Organisation. Vgl. Schedler und Proeller (2000), S. 15. Zum Verwaltungsaufbau siehe Ellwein und Hesse (1987), S. 342-347.

⁵² Vgl. zum Politik- und Verwaltungssystem in Deutschland grundlegend Gabriel und Holtmann (1997).

werden und für die es einen Rechtsrahmen gibt, der über das für alle Bürger geltende Recht hinausgeht."⁵³ Die öffentliche Verwaltung wird dabei grundsätzlich als ausführende Institution (Exekutive) angesehen. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die öffentliche Verwaltung im Rahmen der Politikvorbereitung einen wesentlichen Einfluss auf die politische Richtungsgebung nimmt.⁵⁴

2.2.2 Betriebliches und öffentliches Immobilienmanagement

Im privaten Sektor hat das betriebliche Immobilienmanagement⁵⁵ in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen.⁵⁶ Für die weiteren Ausführungen soll in Anlehnung an *Schulte/Schäfers* unter dem Begriff betriebliches Immobilienmanagement "[...] das aktive, ergebnisorientierte, strategische wie operative Management betriebsnotwendiger⁵⁷ und nicht betriebsnotwendiger Immobilien [...]"⁵⁸ verstanden werden. Das betriebliche Immobilienmanagement richtet sich als Führungskonzeption an sogenannte *Nicht-Immobilienunternehmen* bzw. *Non-Property-Companies*. Dies sind Unternehmen, die ihr Kerngeschäft nicht in der Immobilienwirtschaft, sondern im Industrie-, Handel- oder im Dienstleistungsbereich haben und bei denen die betrieblichen Immobilien zur Durchführung des Kerngeschäftes dienen.⁵⁹ Hierbei umfasst das betriebliche Immobilienmanagement sowohl die lang- bis mittelfristigen (strategischen) Unternehmensziele als auch die kurzfristigen (operativen) Maßnahmen zur Umsetzung der strategischen Vorgaben.⁶⁰ Es ist zudem gekennzeichnet durch die aktive

⁵³ Ellwein und Hesse (1987), S. 347.

⁵⁴ Vgl. Schedler und Proeller (2000), S. 15.

⁵⁵ In Literatur und Praxis werden für das Management von Unternehmensimmobilien viele Begriffe nebeneinander verwendet, wobei eine genaue Abgrenzung unterbleibt bzw. verschwommen ist. Weitere Begriffe sind z.B. Corporate Real Estate Management, Immobilienmanagement, Property Management, Gebäudemanagement und Facilities Management. Vgl. Schäfers (1997), S. 81. Eine mögliche Begriffsabgrenzung findet sich bei Kruse (2001), S. 81-99.

⁵⁶ Vgl. Schäfers (1998b), S. 8-13.

⁵⁷ Unter betriebsnotwendigen Immobilien versteht man solche Grundstücke und Gebäude, die der betrieblichen Leistungserstellung dienen und tatsächlich dafür genutzt werden. Vgl. Paul (2002), S. 548.

⁵⁸ Schulte und Schäfers (1998), S. 45.

⁵⁹ Vgl. Schulte, *et al.* (2000), S. 45; Laposa und Charlton (2001), S. 35.

⁶⁰ Vgl. Schäfers (1997), S. 32.

Einbindung der obersten Führungsebene in immobilienstrategische Grundsatzentscheidungen.⁶¹

Die konzeptionellen Ansätze des betrieblichen Immobilienmanagements sind grundsätzlich auch auf das *öffentliche Immobilienmanagement*⁶² übertragbar.⁶³ Die Übertragbarkeit liegt besonders aufgrund der ähnlichen Ausgangssituation nahe. So gehört das Immobilienmanagement ebenfalls nicht zum Kerngeschäft der öffentlichen Verwaltung und das Immobilienportfolio setzt sich auch aus betriebsnotwendigen und nicht betriebsnotwendigen Immobilien zusammen.⁶⁴ Die entscheidenden Unterschiede zum betrieblichen Immobilienmanagement liegen in der gemeinnützigen Funktion und den verfassungsrechtlich festgeschriebenen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung. Diese beiden zusätzlichen Aspekte sind bei der Begriffsabgrenzung zum betrieblichen Immobilienmanagement zu berücksichtigen. Danach lässt sich das öffentliche Immobilienmanagement nun wie folgt definieren:⁶⁵

"Das öffentliche Immobilienmanagement umfasst das aktive, ergebnisorientierte, strategische wie operative Management des öffentlichen Immobilienvermögens sowie die kostengünstige Bereitstellung der Flächen für die öffentliche Aufgabenerfüllung unter Berücksichtigung wirtschaftlicher und gemeinnütziger Ziele."

⁶¹ Vgl. Schulte und Schäfers (1998), S. 50.

⁶² In der Literatur finden sich ebenfalls mehrere Begriffe für das öffentliche Immobilienmanagement. U.a. Public Real Estate Management, Local Authority Property Management, Municipal Real Property Asset Management und Federal Asset Management. Vgl. Simons (1993a); Straßheimer (1998a); Deakin (1999b); Kaganova, Nayyar-Stone und Peterson (2000); La Roche (2001): <http://www.npma.org/ReformAct2000.doc>.

⁶³ Vgl. KGSt (1996b) S. 12; Straßheimer (2000c), S. 862; Weatherhead (1999), S. 86; Kaganova und Nayyar-Stone (2000), S. 308-309.

⁶⁴ Vgl. Kaganova und Nayyar-Stone (2000), S. 308-310; Stumpf und Schübeler (2001), S. 12.

⁶⁵ Siehe auch Definitionen zum öffentlichen Immobilienmanagement bei Kaganova, Nayyar-Stone und Petersen sowie bei Straßheimer. "[...] *the traditional public sector goal of real property asset management is to supply the right quantity of property for public goods and services at least cost compared with all feasible arrangements including private sector provision. The more recent non-traditional goals are to support local economic development and obtain revenues from alternative sources.*" Kaganova, Nayyar-Stone und Peterson (2000), S. 3. Straßheimer definiert das öffentliche Immobilienmanagement als "[...] eine strategische Gesamtkonzeption für den öffentlichen Sektor, um den heterogenen Immobilienbestand auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene im Hinblick auf die politischen Ziele zu optimieren." Straßheimer (1998b), S. 26. Die oben gewählte Definition orientiert sich im Grundsatz an der Definition des betrieblichen Immobilienmanagements von Schulte und Schäfers (1998), S. 45 und wurde um die besonderen Belange der öffentlichen Hand ergänzt (v.a. Gemeinnützigkeit).

2.3 Problemfelder des öffentlichen Immobilienmanagements

Auf nationaler und internationaler Ebene wurden seit Beginn der 90er Jahre verschiedene (schwerpunktmäßig deskriptive) Studien zum öffentlichen Immobilienmanagement durchgeführt.⁶⁶ Danach ist das öffentliche Immobilienmanagement in den heutigen Strukturen durch nachhaltige strategische und organisatorische Defizite geprägt. Zur Beschreibung der aktuellen Lage des öffentlichen Immobilienmanagements werden die identifizierten Defizite nachfolgend in fünf Problemfelder unterteilt (vgl. Abbildung 2-1).

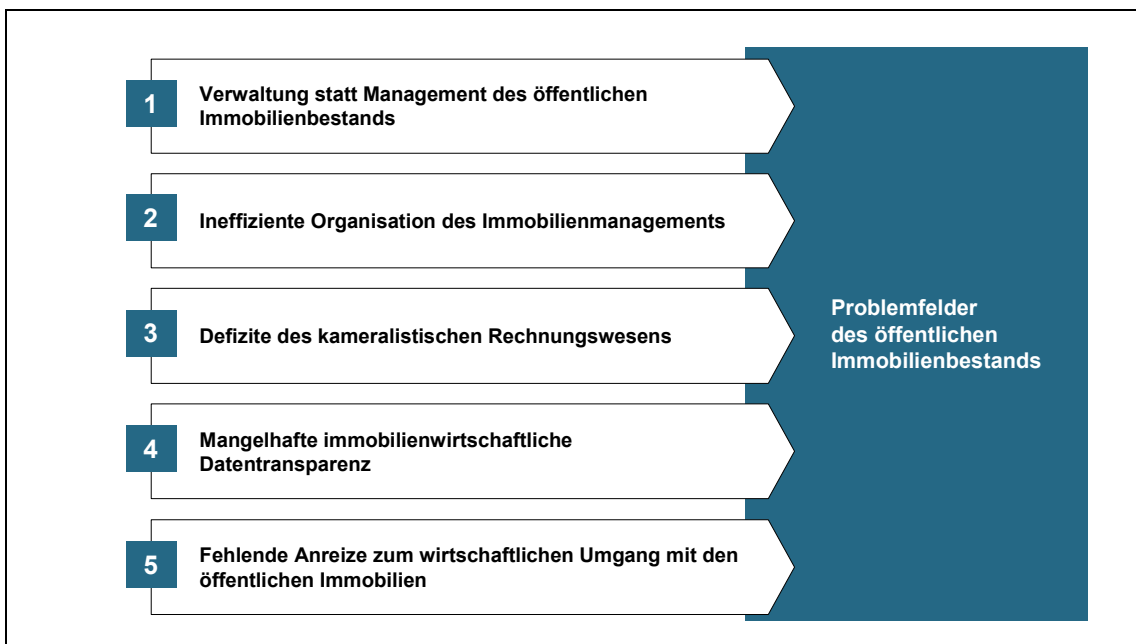


Abbildung 2-1: Problemfelder des öffentlichen Immobilienmanagements

2.3.1 Verwaltung statt Management des öffentlichen Immobilienbestands

Im traditionellen Umgang mit den öffentlichen Immobilien werden moderne immobilien- und betriebswirtschaftliche Methoden kaum eingesetzt.⁶⁷ Der öffentliche Immobilienbestand wird dabei eher passiv – d.h. beschränkt auf Ankaufs-,

⁶⁶ Vgl. Floeting und Barthelme (1997); Kaganova und Nayyar-Stone (2000); Martindale (1999), S. 207-230; Cochran (1998), S. 1-8; Deakin (1996), S. 15-26; Gibson (1994), S. 9-14; Simons (1993a), S. 639-654; Hentschel (1995), S. 1-6. Im Vergleich zum betrieblichen Immobilienmanagement nimmt das öffentliche Immobilienmanagement in der Forschung jedoch noch eine untergeordnete Rolle ein. So befasst sich nur einer von 59 von *Manning/Roulac* untersuchten Beiträgen mit dem öffentlichen Immobilienmanagement. Vgl. Manning und Roulac (2001), S. 18.

Verkaufs-, Bau- und Bewirtschaftungsmaßnahmen – verwaltet als strategisch entwickelt.⁶⁸ Eine ganzheitliche, alle Phasen des Lebenszyklus umfassende Sichtweise ist dabei in der Regel ebenfalls kaum vorhanden.⁶⁹

Wesentliche Voraussetzungen für ein strategisches Immobilienmanagement, wie die vollständige Inventarisierung, die regelmäßige Begutachtung, die marktnahe Bewertung des Bestandes sowie eine erfolgsorientierte Leistungsmessung des Managements sind dabei in der Regel ebenso wenig gegeben, wie die größtmögliche Spezifität des Besitzes und die kontinuierliche Bewertung der Immobilie im Hinblick auf die Gesamtstrategie.⁷⁰

Abbildung 2-2 stellt die wesentlichen Unterschiede zwischen einem traditionellen und einem strategischen Immobilienmanagement gegenüber. Das traditionelle Immobilienmanagement ist dabei eher durch passive und das strategische Immobilienmanagement durch aktive Merkmale geprägt.⁷¹

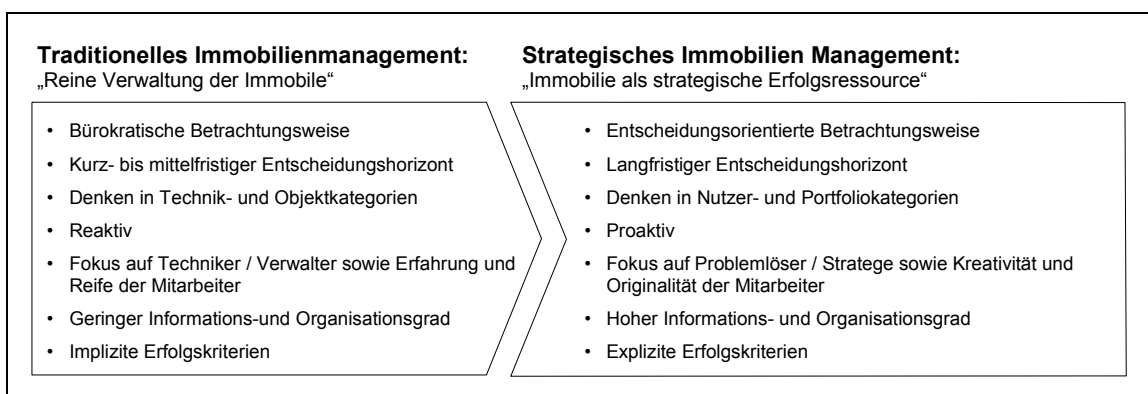


Abbildung 2-2: Entwicklung vom traditionellen zum strategischen Immobilienmanagement

⁶⁷ Vgl. Winnemöller (1998), S. 26.

⁶⁸ Zu dieser Erkenntnis kommt auch Simons. In einer Untersuchung von 1993 wurde das Immobilienmanagement verschiedener öffentlicher Einrichtungen in den USA mit den Ergebnissen der Studien von Veale (1989), Gale und Case (1989), Zeckhauser und Silverman (1983), Redman und Tanner (1989) und Pittman und Parker (1989) zum betrieblichen Immobilienmanagement verglichen. Der Vergleich zeigte eine durchgehende Unterentwicklung des öffentlichen Sektors gegenüber dem Entwicklungsstand im betrieblichen Immobilienmanagement. Vgl. Simons (1993a), S. 641-642.

⁶⁹ Zur *lebenszyklusorientierten Betrachtung* gehören die Wahl des Standorts, die Form der Immobilienbereitstellung, die Ausgestaltung der Immobilienbewirtschaftung und die Festlegung einer Verwertungsstrategie. Vgl. Rottke und Wernecke (2001), S. 14; Straßheimer (1998a), S. 873; Schäfers (1997), S. 25-30.

⁷⁰ Vgl. Deakin (2002), S. 29-30.

⁷¹ Schäfers grenzt aktives und passives Immobilienmanagement wie folgt ab: Aktives Immobilienmanagement ist durch die zentrale Institutionalisierung des Immobilienmanagements auf hoher hierarchischer Ebene gekennzeichnet. Das passive Immobilienmanagement hingegen ist durch einen geringen Einsatz immobilienwirtschaftlicher Steuerungsinstrumente und geringer strategischen Beachtung charakterisiert. Vgl. Schäfers (1997), S. 237-240.

2.3.2 Ineffiziente Organisation des Immobilienmanagements

Die Organisation des öffentlichen Immobilienmanagements steht in der Praxis unter starker Kritik. *"Obwohl das öffentliche Immobilienmanagement aufgrund der Kosten- und Vermögensdimension besonders aufmerksam kontrolliert werden sollte, gibt es zumeist ein Heer von in der Verwaltung verteilten Mitarbeitern, die sich unkoordiniert und desinformiert am Management der Immobilien versuchen."*⁷² Diese Aussage von Winnemöller unterstreicht zugespitzt das Problem der unklaren Funktions- und Aufgabenzuordnung in der Aufbauorganisation des öffentlichen Immobilienmanagements. Abbildung 2-3 zeigt in einem Beispiel die starke Zersplitterung der immobilienwirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung im Verwaltungssystem einer deutschen Kommune mittlerer Größe. Dabei sind insgesamt elf Organisationsbereiche direkt oder indirekt an immobilienwirtschaftlichen Leistungsprozessen beteiligt.⁷³

Die Aufbauorganisation der öffentlichen Verwaltung orientiert sich in der Regel funktional an den Verwaltungsaufgaben der einzelnen Ämter. Immobilienwirtschaftliche Funktionen wie beispielsweise Kauf, Verkauf oder Instandhaltung werden dabei häufig von unterschiedlichen Ämtern wahrgenommen. Eine Koordinierung der Aktivitäten untereinander findet meist nicht statt. Das führt zu Ineffizienzen, da Größeneffekte nicht genutzt werden. Zusätzlich kommt es zu erheblichen Abstimmungs- und Schnittstellenproblemen durch die oftmals undurchsichtige Zuordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen.⁷⁴

⁷² Winnemöller (1998), S. 25-26. Vgl. zur Kritik an der Organisation des öffentlichen Immobilienmanagements auch KGSt (1996b), S. 9; KGSt (2000b), S. 12; Burgstaller (2002), S. 2.

⁷³ Ähnliche Strukturen sind üblich. In einem von der KGSt vorgestellten Beispiel werden die Gebäude einer Stadt von sieben verschiedenen Ämtern betreut, vgl. KGSt (1996b), S. 7. Nach einer Umfrage der Difu von 1996 werden die öffentlichen Liegenschaften in der Regel von drei Einrichtungen betreut. Floeting und Barthelme (1997), S. 4. In der Studie von Simons hatten lediglich fünf Prozent der untersuchten Einheiten eine zentrale Immobilieneinheit. In der Privatwirtschaft waren im Vergleich 80 Prozent zentral organisiert. Vgl. Simons (1993b), S. 48. Es zeigt sich jedoch auch im öffentlichen Bereich ein Zentralisierungstrend. So hat Hentschel in zwei Untersuchungen 1993 und 1998 ein zentrales Immobilienmanagement bei 35 bzw. 66 Prozent der befragten öffentlichen Einrichtungen beobachtet. Vgl. Hentschel (1998), S. 9.

⁷⁴ Vgl. auch Simons (1993a), S. 639-640.

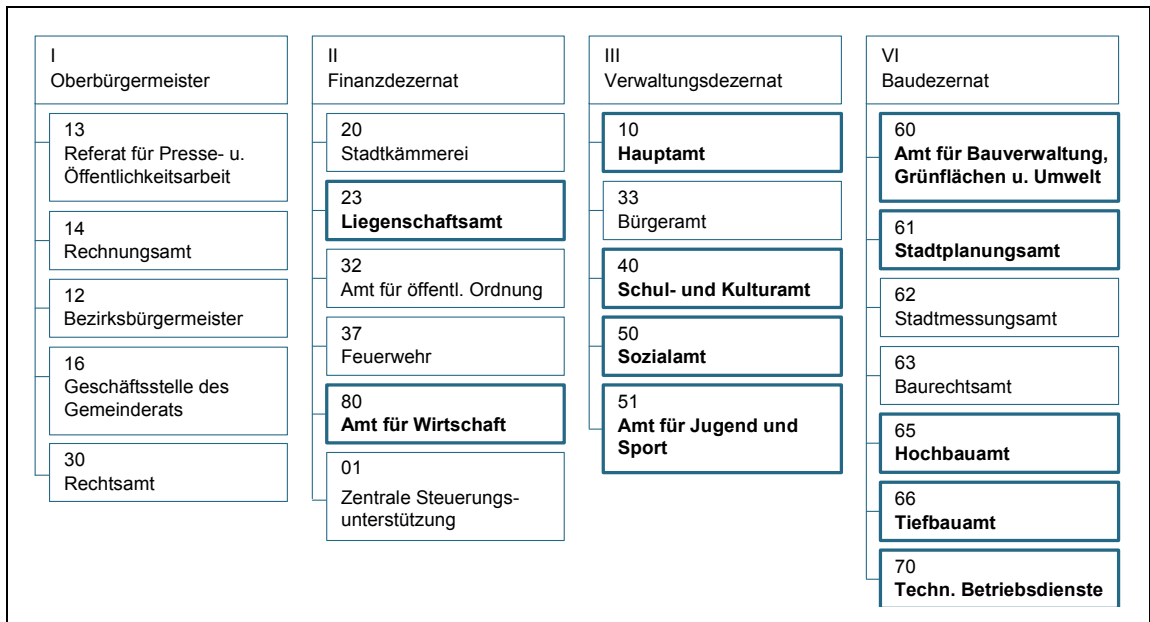


Abbildung 2-3: Beispiel der organisatorischen Einbindung der immobilienwirtschaftlichen Aufgaben im Verwaltungssystem⁷⁵

Besonders kritisch ist die undurchschaubare Verteilung der Kompetenzen im technischen Bereich. So können beispielsweise das Bauamt für Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen und die Nutzerressorts für den Betrieb zuständig sein. Alternativ kann sich aber auch die Aufgabenverantwortung an festen Geldbeträgen orientieren oder ausrichten. Für kleinere Baumaßnahmen könnten unter Umständen die Nutzer und für größere Maßnahmen die Bauverwaltung zuständig sein.⁷⁶

2.3.3 Defizite des kameralistischen Rechnungswesens

Obwohl seit Mitte der 90er Jahre intensive Reformbemühungen zu beobachten sind, ist die traditionelle Kameralistik noch das am meisten verbreitete Rechnungswesen der öffentlichen Verwaltung und der ihr angeschlossenen Anstalten.⁷⁷ Sie wurde als unterstützendes Rechnungswesen für eine zentralistisch

⁷⁵ Das Beispiel zeigt die Verteilung der immobilienwirtschaftlichen Aufgaben in einer Stadt mit 108 Tsd. Einwohnern. Das Gesamtbudget für die immobilienwirtschaftlichen Leistungen beträgt rd. 23 Mio. Euro (ca. 14 Prozent des Verwaltungshaushalts). Die fett dargestellten Organisationseinheiten sind mit immobilienwirtschaftlichen Aufgaben betraut (Stand 2002).

⁷⁶ Vgl. Straßheimer und Thomaß (2000), S. 497.

⁷⁷ Vgl. Lüder (1997), S. 173; Hartmann (2000), S. 10.

organisierte und durch tätigkeitsorientierte Anweisungen gesteuerte Verwaltung entwickelt.⁷⁸

In der Kameralistik werden, anders als im betrieblichen Rechnungswesen, nur Einnahmen und Ausgaben erfasst. Damit erfolgt eine periodengerechte Zuordnung des Werteverzehrs nur dann, wenn die Auszahlung zum gleichen Zeitpunkt stattfindet. Zudem ist der tatsächliche Werteverzehr in der Kameralistik nicht darstellbar, da Abschreibungen nicht erfasst werden.

Eine Kosten- und Leistungsrechnung wird in der traditionellen Verwaltung üblicherweise nicht eingesetzt, was dazu führt, dass eine verursachungsgerechte Zuordnung von Kosten nicht möglich ist. Hierfür fehlen die erforderlichen Abgrenzungskriterien, wie Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger.⁷⁹

Das kameralistische System trennt strikt die Ausgaben- von der Aufgabenverantwortung (Stichwort "Trennung von Fach- und Ressourcenkompetenz").⁸⁰ Die Verwaltung hat dabei keine Kostenverantwortung, sondern ist gegenüber dem Haushalt bzw. der Kämmerei üblicherweise nur für die operative Aufgabenabwicklung verantwortlich. Hierdurch fehlt es den einzelnen Fachbereichen grundsätzlich an der notwendigen Freiheit, die ihnen übertragenen Leistungen effizient und effektiv zu erbringen.⁸¹

Die Verteilung der finanziellen Mittel in der Verwaltung erfolgt bisher nach den Grundregeln einer input-orientierten Regelsteuerung.⁸² Als Maßstab zur Bestimmung des zukünftigen Mittelbedarfs werden in der Regel die Budgets aus den früheren Perioden herangezogen. Es muss dabei zu einer vollständigen Deckung der Ausgaben durch die Einnahmen kommen (Prinzip des Haushaltsausgleichs). Betrachtet man in diesem Zusammenhang die Auswirkungen auf das öffentliche Immobilienmanagement, so kommt es hierdurch häufig zur Unterlassung erforderlicher Instandhaltungsmaßnahmen, ohne dass die damit verbundenen Folgekosten berücksichtigt werden.⁸³ Die Inflexibilität der tradi-

⁷⁸ Vgl. Körner und Brixner (1999), S. 40.

⁷⁹ Vgl. Fischer (1997), S. 147-148; Straßheimer und Thomaß (2000), S. 496; Budäus (1995), S. 7; Frischmuth (2000), S. 4-6.

⁸⁰ Vgl. Koch (2000), S. 3.

⁸¹ Vgl. Naschold, Oppen und Wegener (1998), S. 12-13; KGSt (2000b), S. 12.

⁸² Vgl. Naschold, Oppen und Wegener (1998), S. 12.

⁸³ Vgl. Straßheimer (1998b), S. 27; Homann und Schäfers (1998), S. 195.

tionellen Kameralistik zeigt sich zudem dadurch, dass die genehmigten Budgets oftmals an spezifische Aufgaben gebunden sind und eingesparte Budgets grundsätzlich an die zentrale Haushaltsstelle zurückgeführt werden müssen (Prinzip der Zweckgebundenheit).

Ein weiteres Problem, das aus der traditionellen Kameralistik resultiert, ist das sogenannte *Dezemberfieber*.⁸⁴ Mögliche Einsparungen können in einer Periode von den einzelnen Ämtern nicht einbehalten werden, da diese an die zentrale Haushaltsstelle zurückfließen müssen (Prinzip der Nicht-Übertragbarkeit). Die nicht verbrauchten Mittel werden den Ämtern in der Regel im folgenden Jahr nicht wieder zur Verfügung gestellt, da unterstellt wird, dass der Mittelbedarf nicht mehr erforderlich ist. Um den drohenden Mittelverlust abzuwenden, versuchen die Ämter im Dezember alle noch vorhandenen Mittel, auch wenn nicht betriebswirtschaftlich sinnvoll, auszugeben.⁸⁵

Die Problematik der Kameralistik ist erkannt. So hat sich zwischenzeitlich ein ausgeprägter Trend zur Modernisierung der Kostenrechnung im öffentlichen Sektor entwickelt. Zahlreiche öffentliche Verwaltungen befassen sich derzeit aktiv mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung.⁸⁶ In der praktischen Umsetzung fehlt es den Mitarbeitern aus der Verwaltung jedoch noch an Erfahrung im Umgang mit den neuen Systemen.

2.3.4 Mangelhafte immobilienwirtschaftliche Datentransparenz

Ein wesentlicher Kritikpunkt im öffentlichen Immobilienmanagement ist die fehlende Informationsversorgung und Transparenz bezüglich des vorhandenen

⁸⁴ Vgl. Straßheimer (2000a), S. 303.

⁸⁵ Vgl. Straßheimer und Thomaß (2000), S. 496.

⁸⁶ Vgl. hierzu beispielhaft, Hartmann (2000).

Immobilienbestands.⁸⁷ Da die wenigen vorhanden Daten zudem mehrfach und an unterschiedlichen Stellen erhoben werden, kommt es zu Redundanzen und Inkonsistenzen in der Datenhaltung.⁸⁸ Da die Kenntnis des Portfolios (d.h. Flächen, Kosten, Werte und Verwertung) eine zwingende Voraussetzung zur effektiven Steuerung des Immobilienbestands und zur Optimierung der Kostenstrukturen ist, besteht hier ein erheblicher Handlungsbedarf.⁸⁹

Auch wenn spezifische Daten in einzelnen Abteilungen vorliegen, so sind diese zumeist isoliert und ohne direkten Zugriff durch andere Verwaltungseinheiten.⁹⁰ Die fehlende, zentrale Datenhaltung führt zu einem erheblichen Mehraufwand in der Datenbeschaffung. In vielen Fällen müssen Entscheidungen ohne die dazu erforderlichen Informationen getroffen werden.⁹¹

Zur Verbesserung der Datentransparenz wäre der Aufbau eines *zentralen und behördenübergreifenden Immobilieninformationssystems* erforderlich, das auf die speziellen Belange der öffentlichen Hand ausgerichtet ist.⁹²

⁸⁷ Vgl. Burgstaller (2002), S. 2 und KGSt (2000b), S. 12. So haben nach einer vom Deutschen Institut für Urbanistik durchgeführten Studie lediglich 60% der befragten Städte Informationen über Nutzfläche, Reinigungs- oder Energiekosten. Vgl. Floeting und Barthelme (1997), S. 11. Die Untersuchung von Simons in den USA zeigt ähnliche Ergebnisse: 30 Prozent der befragten Einrichtungen kannten die Marktwerte ihrer Immobilien, 40 Prozent verfolgen Einnahmen und Ausgaben auf Objektbasis und lediglich 35 Prozent messen die Performance ihrer Immobilien. Nur eine geringe Anzahl (26 Prozent) der befragten Einrichtungen setzt ein elektronisches Immobilienbestandsverzeichnis ein. Vgl. Simons (1993a), S. 644-645; Simons (1993b), S. 48.

⁸⁸ Vgl. Straßheimer und Thomaß (2000), S. 501. Zur Transparenz auf Kostenseite siehe auch Winnemöller (1998), S. 26.

⁸⁹ Vgl. Burgstaller (2002), S. 2; Simons (1993b), S. 48. Zur Optimierung der Kostenstrukturen mittels Benchmarking vgl. z.B. Knirsch und Vogel (2001). Gerade im Energiebereich ist die fehlende Transparenz ein kritischer Faktor für die verursachungsgerechte Weiterverrechnung der Kosten. Die tatsächlichen Verbrauchswerte sind oftmals aufgrund veralteter Messsysteme nicht bekannt und eine Weiterleitung der Kosten an den Nutzer (auch externe Mieter) nicht möglich, vgl. Straßheimer und Thomaß (2000), S. 496.

⁹⁰ Vgl. Straßheimer (1998b), S. 26.

⁹¹ Dieses zeigt sich auch am Beispiel der englischen Gemeinde *Solihull*. Im Rahmen einer Untersuchung zum Immobilienbestand der Gemeinde wurde unter anderem festgestellt, dass nicht alle Immobilien im Bestand versichert und auf der anderen Seite jedoch bereits veräußerte Immobilien noch versichert waren. Außerdem wurden von der Gemeinde weiterhin Rechnungen für Wasser und Abwasser von längst verlassenen Gebäuden bezahlt. Vgl. Dent (1997), S. 230.

⁹² So ist die systematische Aufnahme und Strukturierung des Immobilienbestands eine zwingende Voraussetzung zur Identifikation nicht mehr benötigter Flächen. Vgl. Straßheimer (2000a), S. 304; Straßheimer (1998a), S. 872.

2.3.5 Fehlende Anreize zum wirtschaftlichen Umgang mit den öffentlichen Immobilien

*"Das Kernproblem bei der Nutzung von Räumen/Gebäude besteht darin, dass kein Anreiz zur wirtschaftlichen Nutzung existiert und dieser Mangel zusätzlich durch eine Vielzahl von Zuständigkeiten bei gleichzeitig fehlender Gesamtverantwortung verschleiert wird."*⁹³

Der Stellenabbau in der Verwaltung in den letzten Jahren müsste tendenziell zu einem Rückgang des Flächenbedarfs und somit zu einer Reduzierung der Flächen geführt haben.⁹⁴ Diese logische Entwicklung ist aber in der Praxis bisher ausgeblieben beziehungsweise hat sich nur schleppend entwickelt. Die Hauptursache liegt in dem mangelnden Interesse der Nutzer, die Räume freizugeben. Dieses Desinteresse überrascht auch nicht, wenn berücksichtigt wird, dass die Nutzer keine Miete für die genutzten Räume zahlen und somit aus einer Flächenfreisetzung keinerlei Vorteile ziehen, sondern eventuell in kleinere Büros umziehen müssten.⁹⁵ Daher wird in der Praxis ein vorliegender Leerstand kaum gemeldet.

Weiterhin müssen die vorhandenen Flächenreserven zunächst aufgespürt und geeignete Nutzungskonzepte erarbeitet werden.⁹⁶ Eine langfristige Planung des Immobilienbedarfs der öffentlichen Hand ist jedoch aufgrund der hohen Informationsdefizite ebenfalls sehr schwierig. Bei einer Änderung der Bedarfsstrukturen kommt es in der Praxis daher oftmals zu ineffizienten "Spontanmaßnahmen", die der Entwicklung einer langfristigen Flächenoptimierung entgegenwirken.⁹⁷

Wie in der Privatwirtschaft haben auch im öffentlichen Bereich Eigentümer und Nutzer ein unterschiedliches Zielsystem, wobei das Interesse einer wirtschaftlichen Immobiliennutzung weder auf Nutzer- noch auf Dienstleisterseite veran-

⁹³ KGSt (1996b), S. 9.

⁹⁴ Im Zeitraum von 1991 bis 2001 hat sich der Personalbestand im öffentlichen Dienst um 28 Prozent (von 6,7 Mio. auf 4,8 Mio.) reduziert. Vgl. Statistisches Bundesamt (2001), S. 110.

⁹⁵ Vgl. Burgstaller (2002), S. 2; KGSt (2000b), S. 12-13; Straßheimer und Thomaß (2000), S. 496.

⁹⁶ Vgl. Burgstaller (2002), S. 11.

⁹⁷ Straßheimer (1998b), S. 26.

kert ist.⁹⁸ In der Privatwirtschaft orientieren sich die Ziele des Eigentümers normalerweise an Renditekennzahlen und die Nutzerziele an der Maximierung des Immobiliennutzens bei möglichst geringen Kosten. Die daraus entstehenden Interessenkonflikte werden sowohl durch die vorhandenen gesetzlichen Rahmenbedingungen als auch durch den Markt geregelt. Im öffentlichen Bereich stellt sich dieses Interessengefüge anders dar. Die Interessen der Nutzerseite stehen häufig im Vordergrund, da die Eigentümerfunktion der öffentlichen Hand nicht wahrgenommen wird, bzw. immobilienwirtschaftliche Entscheidungen oftmals durch politische Motive beeinflusst werden.⁹⁹ Schließlich muss der Nutzer in der Regel für immobilienwirtschaftliche Leistungen (vor allem für die Bereitstellung und Bewirtschaftung) kein Entgelt zahlen.¹⁰⁰ Es fehlt somit aus Nutzersicht der finanzielle Anreiz für einen wirtschaftlichen Umgang mit den genutzten Immobilien.

2.4 Aktuelle Entwicklungen

Betrachtet man die gegenwärtigen Diskussionen zum öffentlichen Immobilienmanagement in Theorie und Praxis, so bestätigen sich die vorgestellten Problemfelder. Vereinzelt finden sich bereits erste Optimierungsansätze. Zur Darstellung der aktuellen Entwicklungen wird nachfolgend auf die Trends in der Verwaltungsmodernisierung, auf die Organisationsmodelle der KGSt zur Abbildung immobilienwirtschaftlicher Leistungsbeziehungen und auf den sich allmählich abzeichnenden Paradigmenwechsel im öffentlichen Immobilienmanagement eingegangen.

2.4.1 Trends in der Verwaltungsmodernisierung

Waren die 60er und 70er Jahre durch die Idee eines Sozialstaats charakterisiert, so trat in den 80er Jahren die neo-liberalistische Staatsauffassung ver-

⁹⁸ Vgl. KGSt (1996b), S. 9.

⁹⁹ Vgl. Burgstaller (2002), S. 4; KGSt (2000b), S. 3 und S. 11.

¹⁰⁰ Von eventuellen Einsparungen profitiert der Nutzer ebenfalls nicht direkt. Vgl. Überlegungen zu möglichen Anreizsystemen Punkt 4.3.2.

stärkt in den Vordergrund.¹⁰¹ In den letzten Jahren hat sich schließlich das Konzept des "aktivierenden Staates" als Leitbild der Staats- und Verwaltungsmodernisierung etabliert. Der Grundgedanke des Konzepts ist, dass der Staat in einer aktivierenden Rolle die Gesellschaft fördert, Lösungen für wirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme selbständig zu finden und sich fortschrittlich zu entwickeln. Hierzu sind eine neue Verantwortungsteilung, die gemeinsame Produktion von Leistungen über die gesamte Wertschöpfungskette sowie eine Intensivierung des Dialogs zwischen Staat und Gesellschaft erforderlich.¹⁰²

Die heutigen Strukturen der öffentlichen Verwaltung sind jedoch noch weitgehend vom Anfang des 20. Jahrhunderts entwickelten Bürokratiemodells *Max Webers* geprägt. Zentraler Bestandteil des Bürokratiemodells¹⁰³ ist die Dichotomie-Annahme, d.h. eine klare Trennung von Politik und Verwaltung.¹⁰⁴

Die Verwendung des Begriffs "Bürokratie" erfolgt heute nicht immer wertfrei, sondern bringt einen abwertenden Unterton mit sich.¹⁰⁵ In einer immer dynamischeren Umwelt mit erhöhten Anforderungen hinsichtlich Flexibilität und Anpassungsfähigkeit stößt das Bürokratiemodell an seine Grenzen. Die Gründe hierfür sind vor allem der gesellschaftliche Wandel zum Ende des 20. Jahrhunderts, das neue politische Umfeld und die Veränderungen des Marktumfeldes mit zunehmender Internationalisierung und Liberalisierung.¹⁰⁶

¹⁰¹ Vgl. Naschold (1995b), S. 17. Die Grundidee des Sozialstaates ist der Ausgleich sozialer Unterschiede durch die Interventionen des Staates, z.B. durch Sozialwerke, Sozialversicherungen und Sozialrecht. Vgl. Schedler und Proeller (2000), S. 13. Der Neo-Liberalismus hingegen ist eine Variante der Marktwirtschaft mit den Merkmalen: persönliche Freiheit als Grundnorm, Erwerbsstreben als wirtschaftliche Antriebskraft, Wettbewerb, Forderung nach Einheitlichkeit und Stabilisierung der staatlichen Ordnungspolitik. Die Rolle des Staates im Neo-Liberalismus ist geprägt durch eine Fokussierung auf die staatlichen Kernaufgaben und die Forderung nach einer Re-Privatisierung und Ökonomisierung staatlicher Aufgabenbereiche. Vgl. Schäfer (1995), S. 139-140.

¹⁰² Vgl. von Bandemer, *et al.* (1995), S. 41-50; Schröder (1995), S. 277-292.

¹⁰³ Zur organisatorischen Ausgestaltung des Bürokratiemodells siehe beispielsweise Kieser und Kubicek (1992), S. 35-38. sowie Bolman und Deal (1991), S. 47-48 und S. 86-88.

¹⁰⁴ Vgl. Vernau (2002), S. 9.

¹⁰⁵ So wird die öffentliche Verwaltung als ein "System der organisierten Unverantwortlichkeit" beschrieben, dass durch ein "System der Budgetverantwortlichkeit" abgelöst werden sollte. Vgl. Banner (1993), S. 114. Siehe auch Stöbe (1995), S. 177-198.

¹⁰⁶ Vgl. Schedler und Proeller (2000), S. 15-31. *Reichard* stellt fest, dass der Änderungsdruck der öffentlichen Verwaltungen mitunter so groß ist, "[...] dass es mit kleinteiligen Änderungen nicht mehr weitergehen kann, sondern dass man etwas grundlegend Neues benötigt [...]", Reichard (1993), S. 3.

Das in den 80er Jahren entwickelte New Public Management (NPM) bildet einen konzeptionellen Rahmen zur Modernisierung und Optimierung der öffentlichen Verwaltungsführung.¹⁰⁷ Galt die öffentliche Verwaltung in der Vergangenheit als "Aufgabenausführer", so sollte sie in Anlehnung an das NPM heute eher die Rolle des *Gewährleisters* oder die des *Ermöglichers* öffentlicher Leistungen einnehmen.¹⁰⁸ Der Grundsatzgedanke des NPM ist dabei der gesamtwirtschaftlich ertragsoptimale Einsatz der vorhandenen Ressourcen.¹⁰⁹ *Schedler/Proeller* sehen das NPM in der Vision als "[...] Idee der Gestaltung der öffentlichen Verwaltung als "menschliche Verwaltung" im Gegensatz zur maschinellen, entpersonifizierten Sichtweise im Bürokratiemodell" und stellen klar, dass die Verwaltung an sich keinen Selbstzweck, sondern eine zielgerichtete und eindeutige Mission als Dienstleister für den Bürger zu erfüllen habe.¹¹⁰ Für die Umsetzung des NPM sieht *Budäus* vier grundsätzliche Voraussetzungen.¹¹¹ Diese sind:

- Dezentrale Organisationsstrukturen mit entsprechender Budget- und Ressourcenverantwortung;
- ergebnisorientierte Verfahren und Informationsgenerierung (z.B. Kostenleistungsrechnung und Controlling);
- Umorientierung im Personalwesen (Intensivierung der Führungsfunktion);

¹⁰⁷ Vgl. Schedler und Proeller (2000), S. 5; Bond und Dent (1988), S. 369-385; Koch (2001), S. 275-284. Seit Anfang der 90er Jahre beginnen sich auch in Deutschland die Ansätze des New Public Managements (NPM) zu etablieren. Vgl. Reichard (1993), S. 3-14. Die deutsche Variante des NPM ist das Neue Steuerungsmodell (NSM) für die öffentliche Verwaltung, das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) für den kommunalen Bereich entwickelt wurde. Vgl. hierzu grundlegend KGSt (1992); KGSt (1993); KGSt (1995). Aufgrund unklarer theoretischer Grundlagen und fehlender Ansätze zur Ausgestaltung der politisch-administrativen Steuerung stehen die Ansätze des NPM und des NSM teilweise unter Kritik. Vgl. Vernau (2002), S. 10-11; Jann (1997), S. 97.

¹⁰⁸ Vgl. Martindale (1995), S. 12; Schedler und Proeller (2000), S. 15; Reichard (1993), S. 4.

¹⁰⁹ Vgl. Koch (2001), S. 275. Der Output ist ein Maß für die Effizienz der Leistungserstellung und bildet die Ressourcenebene ab. Das Outcome ist ein Maß für die Effektivität der Leistungserstellung und bildet die Zielebene ab. Vgl. Schedler und Proeller (2000), S. 63-64.

¹¹⁰ Schedler und Proeller (2000), S. 49-50. Auf strategischer Ebene versucht das NPM durch gezielten Einsatz unternehmerischer und marktwirtschaftlicher Instrumente die Ziele, die Führung und den Leistungsprozess der öffentlichen Verwaltung zu verbessern. Hierbei stehen Kundenorientierung, Leistungs- und Wirkungsorientierung, Qualitätsorientierung und Wettbewerbsorientierung im Fokus der Optimierungsmaßnahmen. Vgl. Schedler und Proeller (2000), S. 55-72.

¹¹¹ Vgl. Budäus (1994), S. 55-80.

- Integration von Verfahren, Strukturen und Personal unter Berücksichtigung der Interdependenzen.

Vergleicht man abschließend die Eigenschaften des Bürokratiemodells mit denen des New Public Managements, so zeigen sich grundsätzliche Unterschiede (vgl. Abbildung 2-4).

Eigenschaften des Bürokratiemodells	Eigenschaften des New Public Managements
<ul style="list-style-type: none"> • Strenge Kompetenzordnung mit festen Normen • Feste Einbindung des Amtes in eine Hierarchie mit einer genauen Umschreibung von Rechten und Pflichten der Ämter und Amtsinhaber • Grundsätzliche Anwendung des Schriftprinzips • Strikte Trennung von Amtstätigkeit und Privatsphäre sowie Unterscheidung zwischen Privateigentum und Verwaltungsmittel • Erfordernis einer Fachausbildung mit entsprechender Fachqualifikation für jedes Amt • Schematischer Verlauf der Karrierelaufbahn aufgrund des Dienstalters und der hauptamtlichen Amtsausführung • Stringentes Festhalten an einem System von vorgegebenen Regeln zur Sicherstellung eines geregelten Verfahrens 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientierung auf ein professionelles und vollverantwortliches Management • Instrumente und Standards der administrativen Leistungsvermessung und -kontrolle • Verselbstständigung und Dezentralisierung von Verwaltungseinheiten, im Sinne einer Spartenorganisation • Stärkung des Wettbewerbsgedankens • Einsatz privatwirtschaftlicher Managementinstrumente und -praktiken • Größere Disziplin und Sparsamkeit in der Ressourcennutzung

Abbildung 2-4: Vergleich Bürokratiemodell – New Public Management¹¹²

2.4.2 Die Organisationsmodelle der KGSt

In Anlehnung an die Prinzipien des New Public Managements hat die KGSt¹¹³ erste Ansätze zur organisatorischen Ausgestaltung der immobilienwirtschaftlichen Leistungsbeziehungen im öffentlichen Bereich beschrieben. Ausgehend von einer zentralen Verwaltungsführung, welche die Ziele und Rahmenbedingungen für das Immobilienmanagement setzt, wurden im *Bericht 4/1996 Organisation der Gebäudewirtschaft* das Eigentümer-, das Mieter-Vermieter- und das Management-Modell vorgestellt.¹¹⁴ Gemeinsamer Grundgedanke der Ansätze ist eine Sensibilisierung der Nutzer im Hinblick auf immobilienwirtschaftliche Kosten und Leistungen. So sind die Nutzer für alle immobilienbezogenen

¹¹² Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Weber (1985), S. 551-579 und 825-837; Osner (2001), S. 5; Reichard (1993), S. 5-6. Vgl. auch Naschold (1995a), S. 32.

¹¹³ KGSt: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung. Die KGSt ist ein von Städten, Gemeinden und Kreisen gemeinsam getragener Fachverband für kommunales Management. Er befasst sich mit der Führung, der Steuerung und der Organisation der Kommunalverwaltung.

¹¹⁴ Vgl. KGSt (1996b), S. 15-20.

Kosten verantwortlich (dezentrale Ressourcenverantwortung). Hierdurch sollen innerhalb des vorgegebenen Budgetrahmens wirkungsvolle Anreize zur effizienten Nutzung der öffentlichen Immobilien geschaffen werden.¹¹⁵

2.4.2.1 Das Eigentümer-Modell

Im Eigentümer-Modell übernehmen die Immobiliennutzer (z.B. die Schulen) die Rolle des Immobilieneigentümers mit den dazu gehörenden Pflichten und Aufgaben. Hierzu zählen die Bereitstellung, die Bewirtschaftung und der Unterhalt¹¹⁶ der genutzten Immobilien. In der Eigentümerfunktion hat der Nutzer, wie in Abbildung 2-5 dargestellt, alle immobilienwirtschaftlichen Leistungen mit eigenen Ressourcen bzw. über die Beauftragung von internen oder externen Immobiliendienstleistern zu erbringen. Innerhalb eines fest definierten Budgetrahmens kann der Nutzer frei handeln und die Ressourcen nach den Kriterien der Wirtschaftlichkeit optimal einsetzen. Gegenüber der Verwaltungsführung ist der Nutzer vollumfänglich für die immobilienwirtschaftliche Leistungserstellung verantwortlich.

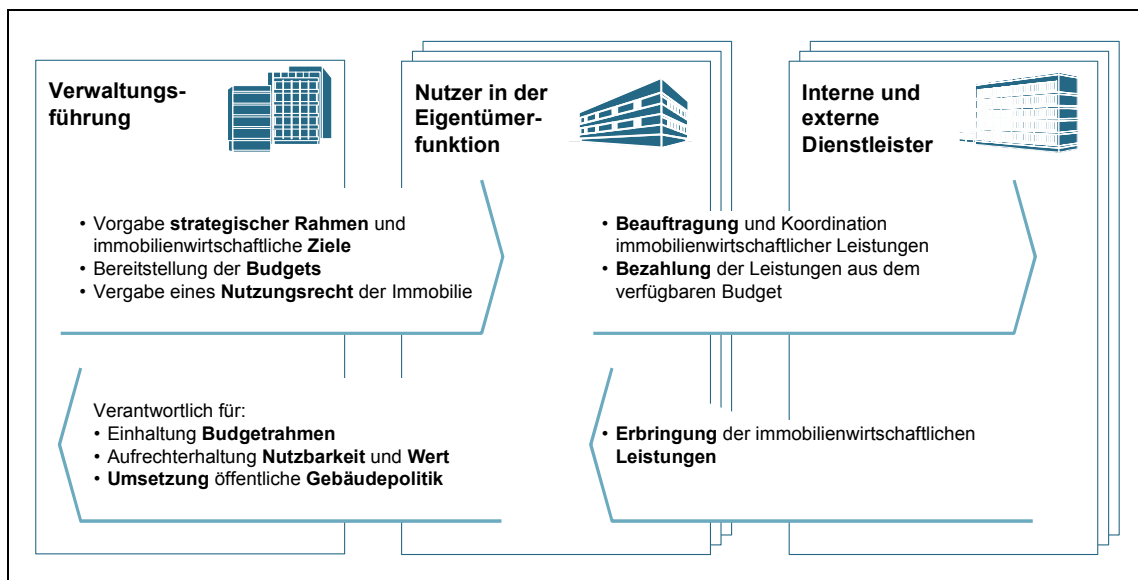


Abbildung 2-5: Das Eigentümer-Modell

¹¹⁵ Vgl. auch Langner und Wiegandt (2002), S. 13.

¹¹⁶ Inkl. Substanzerhaltung, Wartung, Inspektion, Störungsbeseitigung etc.

2.4.2.2 Das Mieter-Vermieter-Modell

Im Mieter-Vermieter-Modell wird die Leistungsbeziehung zwischen der raumnutzenden Einheit (Mieter) und einer zentralen Immobilieneinheit (Vermieter) über ein mietvertragsähnliches¹¹⁷ Verhältnis abgebildet (vgl. Abbildung 2-6).

Der Nutzer zahlt in seiner Rolle als Mieter dem Vermieter aus seinem Budget eine Miete. Das Mietbudget wird dem Mieter von der Verwaltungsführung zur Verfügung gestellt.¹¹⁸ Nebenkosten sowie sonstige in Anspruch genommene immobilienwirtschaftliche Leistungen werden dem Mieter ebenfalls in Rechnung gestellt. Im Rahmen ausgehandelter Vereinbarungen werden immobilienwirtschaftliche Leistungen von Vermieter erbracht, die er vollständig durch die erzielten Mieterlöse refinanzieren muss. Der Nutzer definiert den Bedarf an Flächen und Leistungen und leitet diese an den Vermieter weiter. Das dafür erforderliche Budget muss der Nutzer mit der Verwaltungsführung abstimmen.

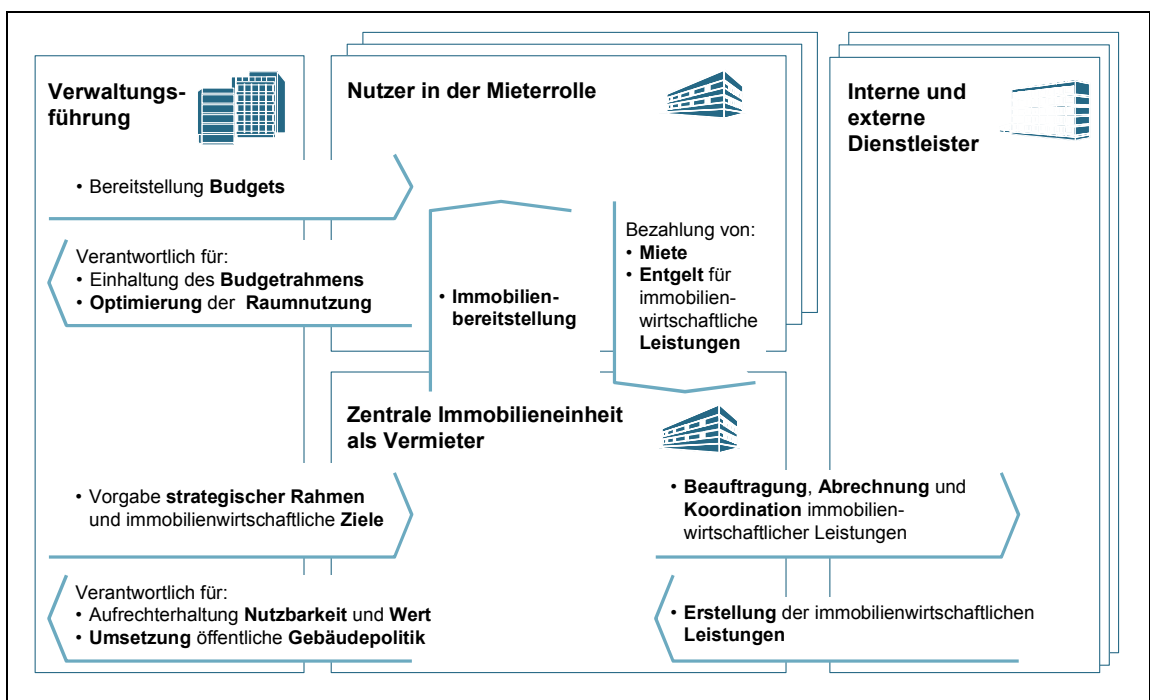


Abbildung 2-6: Das Mieter-Vermieter-Modell

¹¹⁷ Mietvertragsähnlich weil es im Innenverhältnis i.d.R. keinen echten juristisch durchsetzbaren Mietvertrag gem. §§ 535-580 BGB gibt. Die Beteiligten sollen "als gleichberechtigte und gleichwertige Marktteilnehmer" miteinander agieren, KGSt (2000a), S. 10.

¹¹⁸ Die Ermittlung der Miete kann durch die Einteilung der Mietobjekte in Klassen und Ermittlung von Vergleichsmieten auf Basis von Maklerangeboten oder durch die Ermittlung einer Miete auf Basis kalkulatorischer Abschreibungen und Zinsen erfolgen. Vgl. Straßheimer und Thomaß (2000), S. 505; KGSt (2000a), S. 24-25.

Voraussetzung für die Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modells ist der Aufbau einer zentralen Immobilieneinheit zur Wahrnehmung der Vermieterrolle mit dem erforderlichen immobilienwirtschaftlichen Know-how. Der Vermieter ist gegenüber der Verwaltungsführung für die optimale Verwertung des Raum- und Gebäudebestands verantwortlich.

In der Praxis zeigt sich eine differenzierte Ausformung des Mieter-Vermieter-Modells. So könnte der Mieter einerseits über einen Kontrahierungszwang an den zentralen Vermieter gebunden sein, andererseits könnte er aber auch externe Dienstleister zur Erbringung immobilienwirtschaftlicher Leistungen beauftragen.

2.4.2.3 Das Management-Modell

Das Management-Modell ist eine Mischform aus dem Eigentümer- und dem Mieter-Vermieter-Modell. Aufbauend auf dem Mieter-Vermieter-Modell ist eine Management-Einheit zwischengeschaltet, die den Vermieter in den Bereichen Bewirtschaftung und Unterhaltung entlasten soll, so dass dieser sich stärker auf die strategischen Aspekte fokussieren kann. Die Management-Einheit rechnet wie der Vermieter die Leistungen direkt mit der raumnutzenden Einheit als Mieter ab. Alternativ kann das Management-Modell auch beim Eigentümer-Modell eingesetzt werden. Hier vereinbart der Nutzer als Eigentümer immobilienwirtschaftliche Serviceleistungen mit der Management-Einheit.

2.4.2.4 Bewertung der Organisationsmodelle

Die Vor- und Nachteile der einzelnen Modelle sind in Abbildung 2-7 dargestellt.¹¹⁹ Das Mieter-Vermieter-Modell ist die von der KGSt empfohlene Lösung. *"Ein Mieter-Vermieter-Verhältnis entspricht in besonderem Maße den Bedürfnissen der kommunalen Praxis. Die Einbeziehung des durch Gebäude-/ Raumnutzung entstehenden Ressourcenverbrauchs in das Budget des Nutzers wird ermöglicht, trotzdem muss sich der Nutzer nicht mehr als von ihm gewünscht*

¹¹⁹ Vgl. KGSt (1996b), S. 17-20; Straßheimer (1999b), S. 24-27; Straßheimer und Thomaß (2000), S. 504; Kruse (2001), S. 120-122.

mit den (fachlichen) Besonderheiten gebäudewirtschaftlicher Leistungen befassen.¹²⁰



	Eigentümer-Modell	Mieter-Vermieter-Modell	Management-Modell
	<ul style="list-style-type: none"> • Reduzierung organisatorischer Schnittstellen – kurze Wege und einfache Kommunikation • Zügige Realisierung immobilienwirtschaftlicher Entscheidungen möglich • Genaue Kenntnis der Immobilien • Übernahme von Eigenverantwortung durch die Nutzer 	<ul style="list-style-type: none"> • Entlastung des Nutzers von fachfremden Aufgaben • Wirtschaftliche Organisation der Gebäudewirtschaft – Orientierung an privatwirtschaftlichen Strukturen • Dienstleistungsbeziehung zwischen Mieter und Vermieter unterstützt die effiziente Leistungserstellung 	<ul style="list-style-type: none"> • Weitere Entlastung von Nutzer bzw. Eigentümer – höhere Fokussierung auf Kernaufgaben möglich • Eigentümerfunktion kann in eigene Organisationseinheit gebracht werden – hierdurch Fremdkapitalaufnahme möglich • Bessere Transparenz durch Trennung der Aufgaben • Organisatorische Trennung erleichtert die Privatisierung
	<ul style="list-style-type: none"> • Spezielles Know-how ist auf Nutzerseite erforderlich • Vorhaltung immobilienwirtschaftlicher Kapazitäten erforderlich • Aufbau einer Immobilienorganisation ist betriebswirtschaftlich erst ab kritischer Größe sinnvoll • Vielzahl von Nutzern (Eigentümern) erschwert Umsetzung der immobilienwirtschaftlichen Gesamtstrategie 	<ul style="list-style-type: none"> • Schnittstelle zwischen Mieter und Vermieter kann zu Reibungsverlusten führen • Druck zur Kostensenkung ist evtl. nicht vom Mieter auf den Vermieter übertragbar 	<ul style="list-style-type: none"> • Zusätzliche Schnittstelle im Vergleich zum Mieter-Vermieter-Modell • Umfangreiche Leistungsvereinbarung zwischen den verschiedenen Partnern führt zu einer höheren Komplexität • Potenziale zur Kostensenkung schwerer umsetzbar

Abbildung 2-7: Bewertung der KGSt Organisationsmodelle

Bei größeren Nutzereinrichtungen hingegen kann auch das Eigentümermodell eine geeignete Alternative sein. Das Management-Modell ist dann geeignet, wenn es um eine sehr feine organisatorische Abgrenzung der immobilienwirtschaftlichen Leistungserstellung geht und eine mögliche Privatisierung vorbereitet werden soll.

2.4.3 Paradigmenwechsel im öffentlichen Immobilienmanagement

Bisher sehen die nutzenden Verwaltungseinheiten die Bereitstellung der Immobilien als selbstverständlich an.¹²¹ Dabei besteht sowohl auf Nutzer- als auch auf Dienstleisterseite kaum ein Interesse an einem effizienten Ressourceneinsatz. Das liegt vor allem daran, dass weder die Kosten transparent sind noch

¹²⁰ KGSt (1996b), S. 18.

¹²¹ Vgl. Simons (1994), S. 339; Kaganova und Nayyar-Stone (2000), S. 310.

die nutzenden Verwaltungseinheiten direkt belastet werden. So ist beispielsweise eine halbvolle oder halb ausgelastete Schule äußerst ineffizient. Die Schulleitung wird aber ohne weitere Anreize keine Schritte unternehmen, um die vorhandenen Einsparpotenziale zu realisieren. Zudem fehlt es in den Immobilienbereichen der Verwaltung in der Regel an Informationen über die spezifischen Nutzersituationen.¹²² Von dieser Seite kann daher ebenfalls kaum etwas unternommen werden.

Deakin beschreibt den (notwendigen) Paradigmenwechsel im öffentlichen Immobilienmanagement als "*Transition from Estate to Property Management*".¹²³ Das *Estate Management* umfasst die traditionellen Aufgaben einer Liegenschaftsverwaltung. Dazu gehört vor allem die Abwicklung des operativen Grundstückverkehrs.¹²⁴ Nachdem den nutzenden Einrichtungen die Immobilien erstmals zur Verfügung gestellt werden, sind diese zukünftig für die Bewirtschaftung verantwortlich.¹²⁵ Das *Estate Management* ist charakterisiert als statisch, träge, reaktiv und unempfindlich gegenüber Marktveränderungen.¹²⁶ Diese Merkmale decken sich weitestgehend mit den bereits beschriebenen Problemfeldern des öffentlichen Immobilienmanagements.¹²⁷

Für die Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements kann das *Property Management* als konzeptioneller Rahmen herangezogen werden (vgl. Abbildung 2-8). Im Vergleich zum Estate Management ist es dynamisch, aktiv, vorausplanend und umfassend ausgeprägt.¹²⁸

Das Immobilienmanagement der öffentlichen Hand ist im *Property Management* so auszugestalten, dass die beteiligten Akteure wettbewerbsorientiert ausge-

¹²² Vgl. Linkston (1999), S. 252-253.

¹²³ Vgl. Deakin (2002), S. 5.

¹²⁴ D.h. der An- und Verkauf der öffentlichen Grundstücke.

¹²⁵ Den Nutzern werden die Immobilien umsonst zur Verfügung gestellt, Mieten werden nicht gezahlt.

¹²⁶ Vgl. Deakin (1999b), S. 38.

¹²⁷ Vgl. Abschnitt 2.3.

¹²⁸ Vgl. Deakin (2002), S. 18.

richtet sind, dezentral Entscheidungen treffen können, für die Ergebnisse selbst verantwortlich und rechenschaftspflichtig sind und unternehmerisch handeln.¹²⁹

	Immobilieneinheiten / Dienstleister	Verwaltungseinheiten	Zentrale Steuerungseinheit
Wettbewerbs-orientierung	<ul style="list-style-type: none"> • Marktmechanismen 	<ul style="list-style-type: none"> • Outsourcing • Einführung interner Märkte 	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung von Marktmechanismen <ul style="list-style-type: none"> – Immobilienbewertung – Performance Measurement – Dienstleistungs-/Mietverträge – Portfoliomanagementsysteme
Organisation	<ul style="list-style-type: none"> • Autonome Einheiten • Geringe Hierarchie mit flachen Entscheidungsstrukturen • Dienstleistungs- und Kundenorientierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Fokus auf Qualität und Standardisierung der Leistungserbringung 	<ul style="list-style-type: none"> • Delegation der Entscheidungsfreiheit an die verschiedenen Beteiligten • Unterstützung durch miteinander vernetzte EDV-Systeme
Verantwortung/Rechenschaftspflicht	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung von Cost Center • Messung von Ein- und Ausgaben (umsatz- und/oder kapitalbezogen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Autonome Budgethoheit • Eigene Regulierung der Ausgaben im Rahmen vordefinierter Ziele 	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzielle Kontrolle der Budgets in Anlehnung an fest vorgegebene Standards
Unternehmensausrichtung	<ul style="list-style-type: none"> • Divisionale Kontrolle über Budgetierungssysteme • Abgrenzung zwischen strategischer Führung und operativer Ausführung 	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe Anzahl der Mitarbeiter verantwortlich für Politik- und Strategiefragen • Enges Netzwerk mit serviceorientierten Dienstleistern 	<ul style="list-style-type: none"> • Zentrales Komitee mit Politik- und Strategieverantwortung

Abbildung 2-8: Konzeptioneller Rahmen zur Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements¹³⁰

Als ausführende Einheiten stehen die internen Immobiliendienstleister mit externen Dienstleistern im Wettbewerb. Hierbei müssen sie sich im Hinblick auf Kosten und Qualität beweisen. Ziele der marktorientierten Ausrichtung sind vor allem die Verbesserung der Leistungseffizienz sowie eine höhere Dienstleistungs- und Kundenorientierung. Die Verwaltungseinheiten nehmen die Kundenrolle ein. D.h. sie müssen die erforderlichen immobilienwirtschaftlichen Leistungen definieren (Menge, Qualität, Zeit) und mit den Dienstleistern (intern und extern) auch die Preise verhandeln. Innerhalb ihres Budgetrahmens

¹²⁹ Vgl. Deakin (1999a), S. 171; Deakin (2002), S. 49. Einen ähnlichen Ansatz verfolgt das von der KGSt entwickelte Immobilienholdingmodell. Der Leitgedanke des Modells ist die zentrale Steuerung des Immobilienvermögens durch eine Immobilienholding mit einer dezentralen Ergebnis- und Ressourcenverantwortung auf Nutzerseite. Die Immobilienholding gibt dabei konkrete strategische Ziele und Aufgaben vor, die von den beteiligten Verwaltungseinheiten in Eigenregie erledigt werden müssen. In diesem Sinne ist sie eine Koordinationsstelle. Sie berücksichtigt die verschiedenen Interessen der beteiligten Akteure und gleicht diese mit den übergeordneten Zielen der öffentlichen Hand ab. Vgl. KGSt (2000b), S. 29-40.

¹³⁰ Quelle: In Anlehnung an Deakin (1999a), S. 172-175; Deakin (2002), S. 50-51.

haben sie hierfür eine größtmögliche Autonomie. Die immobilienwirtschaftlichen Leistungsbeziehungen werden schließlich von einer übergeordneten zentralen Steuerungseinheit überwacht. Ihre Aufgabe liegt dabei weniger in einzelnen operativen Aspekten des Immobilienmanagements sondern vielmehr im Schaffen der Rahmenbedingungen und Vorgaben.

2.5 Zusammenfassung

Die heutigen Funktionsbereiche des öffentlichen Immobilienvermögens sind mehrdimensional. So wird zwischen fiskalischen, nutzungsspezifischen und stadtentwicklungspolitischen Funktionen unterschieden. Eine direkte Verankerung der Eigentümerfunktion der öffentlichen Hand gibt es jedoch nicht. Der Vergleich des betrieblichen mit dem öffentlichen Immobilienmanagement zeigte, dass aus immobilienwirtschaftlicher Sicht im Grundsatz die gleichen Ziele verfolgt werden. Darüber hinaus spielen im öffentlichen Immobilienmanagement jedoch auch entwicklungspolitische und gemeinnützige Ziele eine wesentliche Rolle. Trotz der ausgeprägten Vermögens- und Kostendimension des öffentlichen Immobilienvermögens weisen die bisherigen Diskussionen zum öffentlichen Immobilienmanagement auf ein breites Spektrum von Problemfeldern hin. Hierzu haben sich im Zusammenhang mit den derzeitigen Trends zur Verwaltungsmodernisierung auch erste Überlegungen zur Neuausrichtung des öffentlichen Immobilienmanagements herausgebildet, so beispielsweise die Organisationsmodelle der KGSt zur Abbildung immobilienwirtschaftlicher Leistungsbeziehungen. Der gemeinsame Ansatzpunkt der aktuellen Reorganisationsbemühungen wird durch die grundlegenden Prinzipien des New Public Managements gebildet: dezentrale Budget- und Ressourcenverantwortung, ergebnisorientierte Verfahren zur Steuerung der Leistungserbringung, Intensivierung der Führungsfunktion und die Zusammenführung von Verfahren, Strukturen und Personal.

3 Empirische Untersuchungen zum Immobilienmanagement der Länder und Kommunen in Deutschland

Das öffentliche Immobilienmanagement zeigt in der Ausgangslage ein großes Optimierungspotenzial, wobei eine empirische Untersuchung der Strukturen und Wirkungszusammenhänge bisher noch nicht stattgefunden hat.¹³¹ Da für die Ableitung wirksamer Handlungsempfehlungen jedoch eine fundierte Datenbasis erforderlich ist,¹³² wurde im Rahmen dieser Arbeit die notwendige Datenbasis durch eigene empirische Untersuchungen geschaffen. Nach einer kurzen Einführung in die Untersuchungen bilden die Darstellung und Interpretation der Untersuchungsergebnisse den Schwerpunkt dieses Kapitels.

3.1 Einführung in die Untersuchungen

Das Ziel der empirischen Untersuchungen ist die Aufnahme und Analyse des Status quo und der Trends im öffentlichen Immobilienmanagement der Länder und Kommunen.¹³³ Hierzu sollen im Rahmen der nachfolgenden Ausführungen die in Abbildung 3-1 dargestellten Kernfragen beantwortet werden.

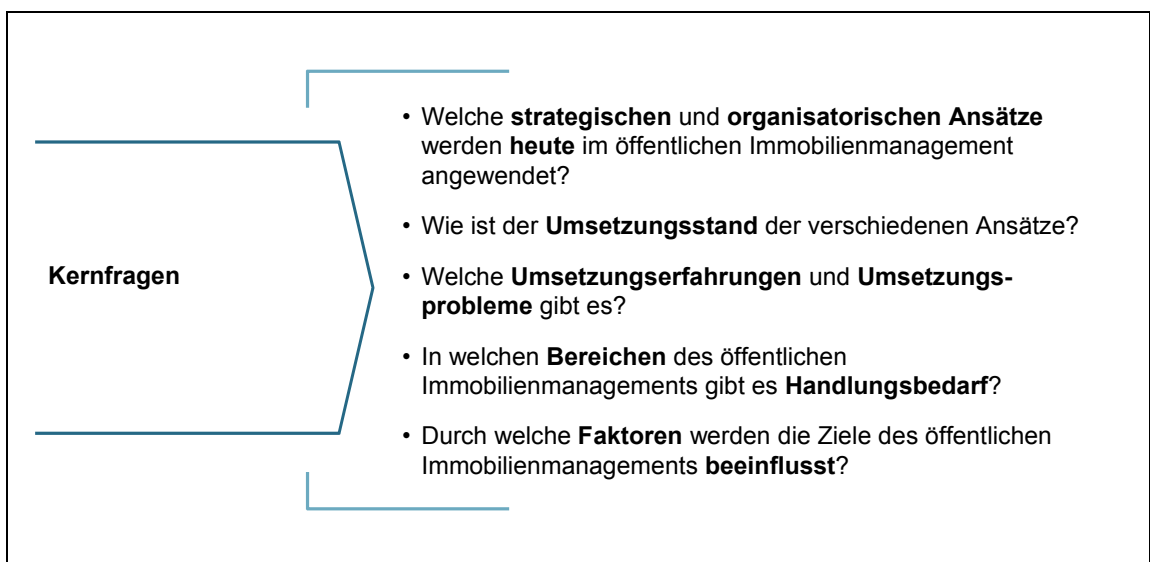


Abbildung 3-1: Kernfragen der empirischen Untersuchungen

¹³¹ Vgl. zu den Problemfeldern und zum Forschungsstand Punkt 2.3.

¹³² Vgl. hierzu Neuman (1997), S. 18-21.

¹³³ Vgl. hierzu die zentrale Forschungsfrage in Abschnitt 1.1.

Die Untersuchungen beginnen mit einer Analyse der strategisch-organisatorischen Ausrichtung des öffentlichen Immobilienmanagements. Hierzu zählt unter anderem eine Betrachtung des immobilienwirtschaftlichen Zielsystems und die Verankerung der Immobilienstrategie im politisch-administrativen Gesamtsystem. Zu den besonders zu berücksichtigenden Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors gehören die Portfoliostruktur, das öffentliche Personalrecht, das politische Zielsystem sowie die Interaktion zwischen dem Immobilienmanagement und der Politik und Verwaltungsspitze.

Die öffentliche Hand unternimmt derzeit intensive Anstrengungen zur Optimierung des öffentlichen Immobilienmanagements. Dabei orientieren sich die Reorganisationsmaßnahmen an unterschiedlichen Konzepten. Die nachfolgenden Analysen zum Umsetzungsstand sollen konzeptionelle und systemimmanente Schwachstellen identifizieren. Im Fokus der diesbezüglichen Untersuchungen stehen die praktischen Umsetzungserfahrungen und die beobachteten Umsetzungsprobleme. Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse können anschließend praxisorientierte Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements abgeleitet werden.

Wie bereits gezeigt, gibt es in Deutschland bisher nur wenige empirische Untersuchungen zum öffentlichen Immobilienmanagement. Diese haben zudem vornehmlich einen rein beschreibenden Charakter und decken nur Teilbereiche ab.¹³⁴ Die Analyse des Status quo erforderte daher zunächst eine detaillierte und umfassende Aufnahme der Ist-Strukturen.¹³⁵ Die Daten wurden dabei in einem zweistufigen Prozess erhoben und ausgewertet (vgl. Abbildung 3-2).

¹³⁴ Die vorhandenen Untersuchungen befassen sich schwerpunktmäßig mit dem kommunalen Immobilienmanagement. Zum Immobilienmanagement auf Landesebene liegen nach den durchgeführten Recherchen keine empirischen Untersuchungen vor. Vgl. zum Forschungsstand auch Punkt 2.3.

¹³⁵ Zu den Anforderungen einer Primärdatenerhebung siehe auch Weinberg (1983), S. 239-330; Schnell, Hill und Esser (1999), S. 6-7.

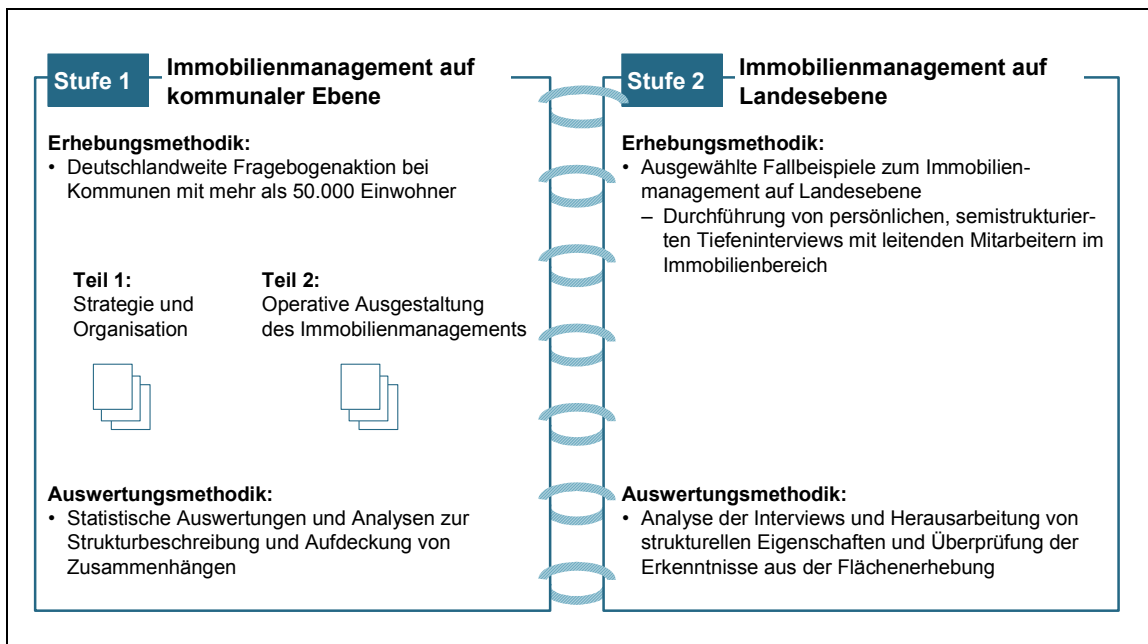


Abbildung 3-2: Zweistufiger Erhebungsprozess zum öffentlichen Immobilienmanagement

In der ersten Stufe wurde eine deutschlandweite Studie im Sinne einer empirisch-quantitativen Exploration¹³⁶ zum öffentlichen Immobilienmanagement auf kommunaler Ebene durchgeführt.¹³⁷ Die Datenerhebung wurde dabei getrennt in den Untersuchungsbereichen "Strategie und Organisation" und "operative Ausgestaltung" durchgeführt.¹³⁸

In der zweiten Stufe bilden strukturierte Tiefeninterviews mit Führungskräften aus dem Immobilienbereich die Datenbasis für die Untersuchung des Immobilienmanagements auf Landesebene. In einem qualitativen Forschungsansatz¹³⁹ werden die gewonnenen Daten aus den Interviews mit Hilfe der Fallstudienmethodik analysiert.¹⁴⁰ Neben der Verifizierung der quantitativen Ergebnisse,¹⁴¹ sollen durch die Fallstudien zusätzliche spezifische Aspekte, wie der Privatisie-

¹³⁶ Eine empirisch-quantitative Exploration dient der Sichtbarmachung bisher unentdeckter Muster und Regelmäßigkeiten. Vgl. Bortz und Döring (2002), S. 373.

¹³⁷ Die Datenerhebung auf kommunaler Ebene erfolgte in Abstimmung mit dem Deutschen Städtetag. Die Studienergebnisse werden allen Teilnehmern in schriftlicher Form zur Verfügung gestellt und in Ergebnisworkshops präsentiert.

¹³⁸ Vgl. zum Design der Studie Punkt 3.2.1.

¹³⁹ Vgl. zum qualitativen Forschungsansatz Bortz und Döring (2002), S. 295-335.

¹⁴⁰ Vgl. zur Methodik Punkt 3.3.1.

¹⁴¹ Durch einen qualitativen Forschungsansatz können quantitative Erkenntnisse validiert werden. Vgl. Bortz und Döring (2002), S. 295-231; Neuman (1997), S. 328-333.

rungsfortschritt oder die Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modells, gesondert beleuchtet werden.

In den folgenden zwei Abschnitten wird zunächst das Immobilienmanagement auf kommunaler Ebene (Abschnitt 3.2) und anschließend auf Landesebene (Abschnitt 3.3) analysiert. Zu Beginn beider Abschnitte erfolgt jeweils eine methodische Einführung in die Untersuchungen. Eine Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse findet sich am Ende dieses Kapitels.

3.2 Empirische Untersuchungen zum Immobilienmanagement auf kommunaler Ebene

3.2.1 Untersuchungsmethodik zum Immobilienmanagement auf kommunaler Ebene

In Deutschland gibt es 527 Kommunen (Kreise, kreisfreie Städte und Gemeinden) mit mehr als 50.000 Einwohnern (vgl. Abbildung 3-3). Diese bilden die Grundgesamtheit der nachfolgenden Untersuchungen zum kommunalen Immobilienmanagement. Kommunen mit weniger als 50.000 Einwohnern wurden nicht mit in die Untersuchungen einbezogen.

Kommunen	Anzahl	Einwohnerzahl
Kreise	323	55,4 Mio.
Kreisfreie Städte	117	26,6Mio.
Gemeinden	87	6,3 Mio.
<i>Summe</i>	<i>527</i>	<i>82,4 Mio.</i>

Abbildung 3-3: Grundgesamtheit der empirischen Untersuchung zum kommunalen Immobilienmanagement¹⁴²

Die Festlegung einer Mindestgröße ist methodisch zweckmäßig, da kleine Kommunen zumeist nur über einen geringen und sehr spezifischen Immobilienbestand verfügen.¹⁴³ Die individuellen, sehr spezifischen Besonderheiten kleiner Kommunen hätten die Untersuchungsergebnisse leicht verzerren können.

¹⁴² Quellen: Deutscher Städtetag (2000), S. 10-24 und S. 101-104; Statistisches Bundesamt (2000), S. 46-54. Die Gemeinden sind eine Untergruppe der Kreise. Daher werden die Einwohner der Gemeinden in Abbildung 3-3 doppelt gezählt.

¹⁴³ Zusätzlich haben praktische Aspekte der Datenerhebung für die Festlegung einer Mindestgröße gesprochen. Vgl. hierzu z.B. Neuman (1997), S. 201-225

Da sowohl Aufgaben als auch Auswirkungen des Immobilienmanagements im kommunalen Bereich an unterschiedlichen Stellen zu finden sind, wurde die Erhebung in einem polyperspektivischen Ansatz über zwei Fragebögen – der erste mit einem strategisch-organisatorischen und der zweite mit einem operativen Schwerpunkt – durchgeführt. Die Zielgruppe des ersten Fragebogens war das Finanzressort¹⁴⁴, die des Zweiten das operative Immobilien- oder Gebäudemanagement¹⁴⁵. Als Interviewpartner wurden jeweils leitende Mitarbeiter aus den entsprechenden Ressorts oder Gesellschaften identifiziert.¹⁴⁶

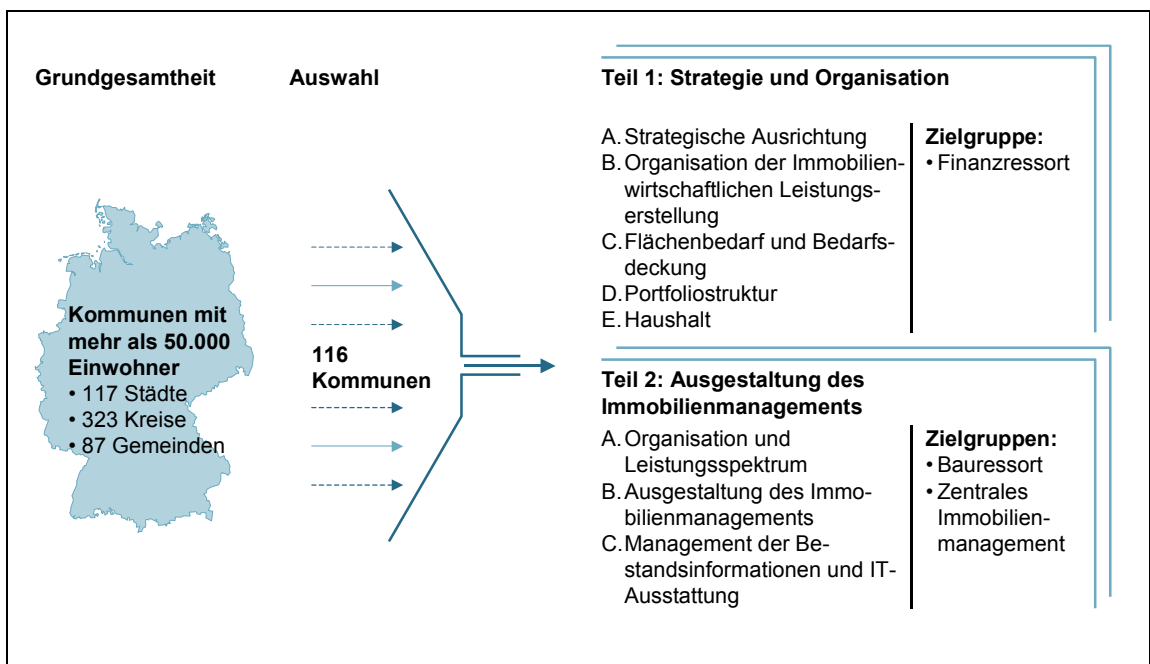


Abbildung 3-4: Struktur der empirischen Untersuchungen zum kommunalen Immobilienmanagement

Die Schwerpunkte der Fragebögen zu den Themen Strategie und Organisation sowie zur operativen Ausgestaltung sind Abbildung 3-4 zu entnehmen. Die Datenerhebung erfolgte in Form von Telefoninterviews mit einer Dauer von 20-80

¹⁴⁴ Interviewpartner: Kämmerer/Amtsleiter 67%, Abteilungs-/Sachgebietsleiter 18%, Geschäfts-/Werksleitung 5%, Sonstige 10%.

¹⁴⁵ Interviewpartner: Kämmerer/Amtsleiter 24%, Abteilungs-/Sachgebietsleiter 48%, Geschäfts-/Werksleitung 5%, Sonstige 17%.

¹⁴⁶ Zur Identifikation der Interviewpartner wurde u.a. das Internet als Recherchequelle verwendet. Bei den meisten Kommunen sind Organigramme mit den Führungskräften im Internet zu finden.

Minuten.¹⁴⁷ Insgesamt standen zur Datenauswertung 205 auswertbare Interviews (116 ausgefüllte Fragebögen im ersten und 99 im zweiten Teil der Befragung) zur Verfügung.¹⁴⁸ Hieraus ergibt sich ein Stichprobenumfang von ca. 19 bis 25 Prozent (vgl. Abbildung 3-5).

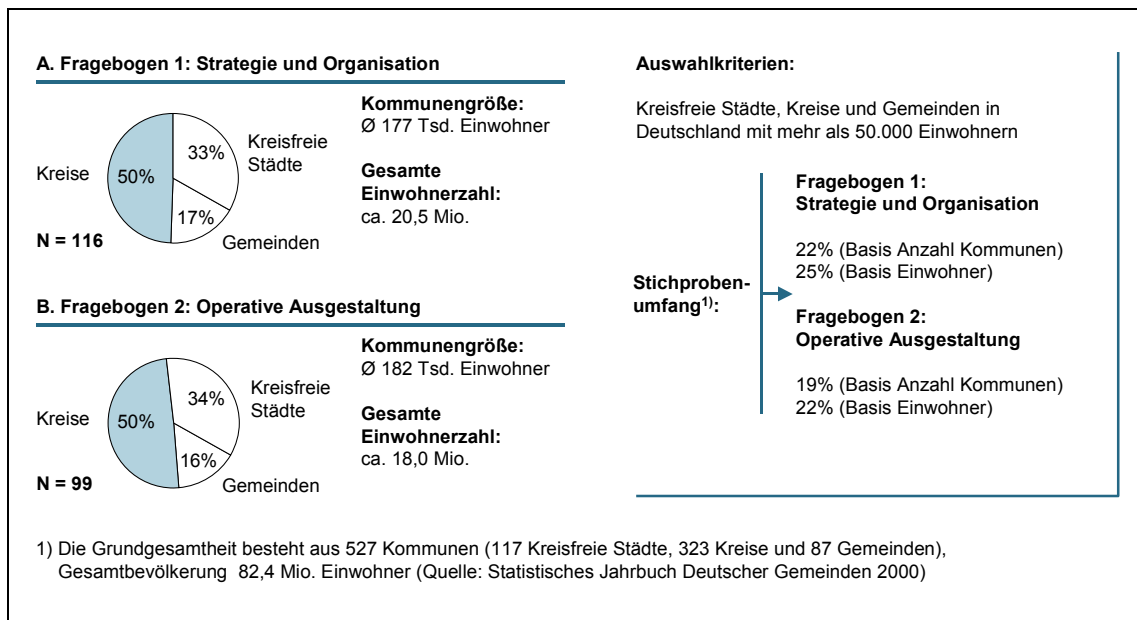


Abbildung 3-5: Untersuchungsumfang der empirischen Untersuchungen zum kommunalen Immobilienmanagement

Die Entwicklung der Fragebögen erfolgte unter Berücksichtigung der gängigen wissenschaftlichen Erkenntnisse und Methoden.¹⁴⁹ Vor Beginn der Feldarbeit wurden in einem iterativen Prozess mehrere Pilotinterviews zur Überprüfung der Verständlichkeit und Vollständigkeit der Fragen durchgeführt. Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse wurde dann die endgültige Gestaltungsform des Fragebogens festgelegt.

Der Fragebogen zu Strategie und Organisation ist in fünf und der zur operativen Ausgestaltung des Immobilienmanagements in vier Themenkomplexe unterteilt

¹⁴⁷ Durchschnittliche Interviewdauer 38 Minuten. Für die Durchführung der Telefoninterviews wurden ergänzend speziell geschulte Interviewer der Roland Berger Marktforschung eingesetzt.

¹⁴⁸ Bei der Auswahl der Interviewpartner handelt es sich um keine Zufallsstichprobe, sondern in Anlehnung an einen pragmatischen Forschungsansatz um eine bewusste Auswahl von Kommunen, die sich bereit erklärt haben, an der Befragung teilzunehmen. Ein Repräsentationsschluss von der Stichprobe auf die Grundgesamtheit ist daher nicht zulässig. Vgl. zur Stichprobenauswahl z.B. Sudman (1983), S. 145-170.

¹⁴⁹ Vgl. zur Fragebogenkonstruktion u.a. Bortz und Döring (2002); S. 253-262; Neuman (1997), S. 233-265.

(vgl. Abbildung 3-6). In Summe enthalten beide Fragebögen insgesamt 47 Fragen.¹⁵⁰

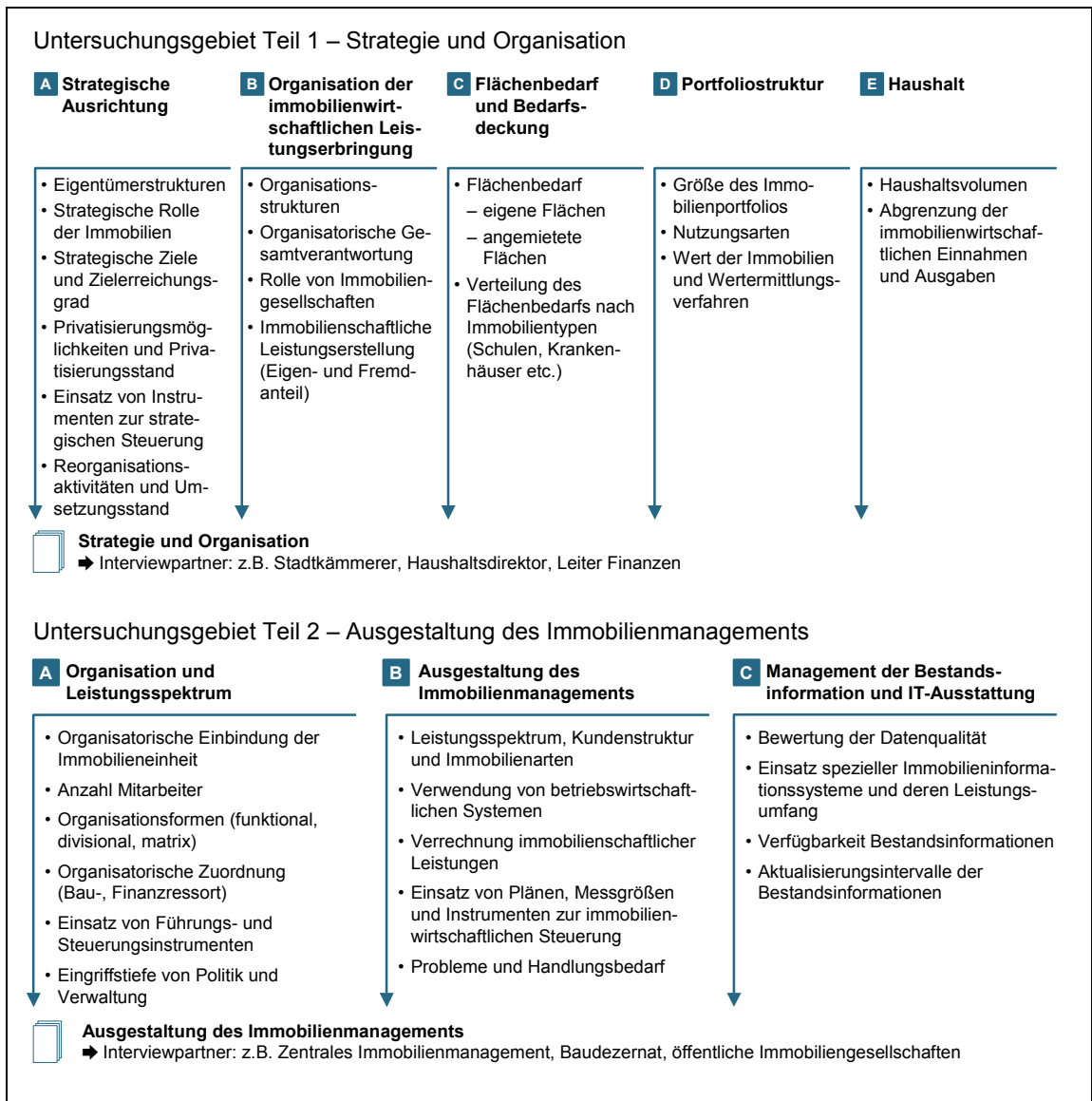


Abbildung 3-6: Übersicht Fragebögen der empirischen Untersuchungen zum kommunalen Immobilienmanagement

Zur Erhöhung der Antwortbereitschaft wurden fast ausschließlich geschlossene Fragen gestellt.¹⁵¹ Bei skalierten Einschätzungsfragen wurde zumeist eine

¹⁵⁰ 27 im Fragebogen zu Strategie und Organisation; 20 im Fragebogen zur operativen Ausgestaltung des öffentlichen Immobilienmanagements. Die vollständigen Fragebögen finden sich in den Anlagen A und B.

¹⁵¹ Eine methodische Gegenüberstellung offener und geschlossener Fragestellungen findet sich bei Bortz und Döring (2002), S. 212-215.

Dreierstufung (gering, mittel, hoch) verwendet.¹⁵² Um etwaige persönliche Anmerkungen der Teilnehmer aufzunehmen, bestand bei jeder Frage die Möglichkeit, einen Kommentar hinzuzufügen. Ebenfalls hat sich die Wahl von Telefoninterviews als Erhebungsmedium positiv ausgewirkt. Hierdurch konnte ein im Vergleich zu einer schriftlichen Befragung höherer Stichprobenumfang erreicht werden.¹⁵³

Die Datenauswertung erfolgte nicht auf Basis eines starren und ausformulierten Hypothesensystems, wie oft in der kritisch-rationalen Sozialforschung üblich. In Anlehnung an eine empirische Exploration wurde vielmehr das Ziel verfolgt, eine erste Bestandsaufnahme des öffentlichen Immobilienmanagements durchzuführen sowie nach vorhandenen Zusammenhängen und Beziehungsstrukturen zu forschen. Aufgrund der Neuigkeit des Forschungsgebietes ist dieses Vorgehen im Sinne des Erkenntnisfortschritts besonders gut geeignet.¹⁵⁴

Die erhobenen quantitativen Daten wurden sowohl *deskriptiv* als auch *varianz-analytisch* mit den üblichen statistischen Verfahren unter Berücksichtigung der jeweiligen methodischen Anforderungen ausgewertet.¹⁵⁵ Für die EDV-technische Aufbereitung und Auswertung des Datenmaterials wurde *SPSS for Windows (Statistical Package for Social Science)* in der Programmversion 11.0 eingesetzt.

¹⁵² Die Anzahl der Skalenstufen ist nach Untersuchungen (es wurden Skalierungen auf einer Skala von 2-19 getestet) Mattel und Jacoby (1971) sowie Tränkle (1987) nicht relevant für die Aussagefähigkeit einer empirischen Untersuchung. Nachgelesen bei Bortz und Döring (2002), S. 179. Bei der Verwendung einer ungeraden Anzahl von Antwortmöglichkeiten ist jedoch zu beachten, dass eventuell die neutrale Mittelkategorie bevorzugt verwendet wird. Wenn anzunehmen ist, dass der Urteilende eine Neutralkategorie bevorzugt, sollte eine gerade Anzahl von Antwortmöglichkeiten verwendet werden. Vgl. bzgl. möglicher Skalenniveaus Schnell, Hill und Esser (1999), S. 173-200.

¹⁵³ Zum methodischen Vorgehen einer mündlichen Datenerhebung (insb. Telefoninterviews) siehe u.a. Bortz und Döring (2002), S. 237-251; Schnell, Hill und Esser (1999), S. 340-355.

¹⁵⁴ Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass Zusammenhänge immer nur in Betracht auf eine konkrete Variable untersucht werden. Dabei ist somit nicht auszuschließen, dass weitere Interdependenzen und Kausalbeziehungen zu anderen Variablen bestehen, die einen unentdeckten wechselseitigen Einfluss haben können. Vgl. Backhaus, *et al.* (2000), S. 228; Schnell, Hill und Esser (1999), S. 277-286; Bortz und Döring (2002), S. 545.

¹⁵⁵ Bei der Auswahl eines geeigneten Auswertungsverfahrens ist besonders das Skalenniveau von entscheidender Bedeutung. Je höherwertiger das Skalenniveau ist, desto mehr und komplexere Auswertungsverfahren stehen zur Verfügung. Die möglichen Skalenarten sind Nominalskala, Ordinalskala, Intervallskala und Verhältnisskala. Vgl. Bortz (1999), S. 20-29; Backhaus, *et al.* (2000), S. XVIII-XX; Bühl und Zöfel (2002), S. 105-108.

Deskriptive Auswertungen

Zu den deskriptiven statistischen Verfahren zählen Methoden zur Beschreibung der erhobenen Daten in Form von Graphiken, Tabellen oder einzelnen Kennwerten.¹⁵⁶ Im Rahmen der durchgeführten Analysen wurde vorwiegend auf Mittelwertberechnungen und Häufigkeitsverteilungen zur Darstellung des Status quo im kommunalen Immobilienmanagement zurückgegriffen.

Varianzanalytische Auswertungen

Varianzanalytische Verfahren untersuchen die Zusammenhänge zwischen abhängigen und unabhängigen Merkmalen oder Variablen.¹⁵⁷ Bei der Analyse des erhobenen Datenbestands werden etwaige Zusammenhänge durch strukturprüfende Verfahren untersucht. Unter Berücksichtigung des im Fragebogendesign verwendeten Skalenniveaus kommen für die Auswertungen die *Kontingenz- bzw. Kreuztabellenanalyse* und die *Varianzanalyse* in Betracht (vgl. Abbildung 3-7).

	Kontingenzanalyse (Kreuztabellenanalyse)	Varianzanalyse																								
Unabhängige Variable	<ul style="list-style-type: none">Nominale Skalierung	<ul style="list-style-type: none">Nominale Skalierung																								
Abhängige Variable	<ul style="list-style-type: none">Nominale Skalierung	<ul style="list-style-type: none">Metrische Skalierung																								
Analyse-methodik	<ul style="list-style-type: none">Kreuztabellierung:<table><tr><td></td><td>Abhängige Variable</td></tr><tr><td></td><td>Ausprägung 1 Ausprägung 2</td></tr><tr><td>Unabhängige Variable</td><td>Häufigkeit</td></tr><tr><td>Merkmal 1</td><td>%-Anteil</td></tr><tr><td>Merkmal 2</td><td></td></tr><tr><td>⋮</td><td></td></tr></table>		Abhängige Variable		Ausprägung 1 Ausprägung 2	Unabhängige Variable	Häufigkeit	Merkmal 1	%-Anteil	Merkmal 2		⋮		<ul style="list-style-type: none">Mittelwertvergleich:												
	Abhängige Variable																									
	Ausprägung 1 Ausprägung 2																									
Unabhängige Variable	Häufigkeit																									
Merkmal 1	%-Anteil																									
Merkmal 2																										
⋮																										
	<table><tr><td></td><td>Unabhängige Variable</td><td>Abhängige Variable</td></tr><tr><td></td><td>Merkmal 1</td><td>μ_1</td></tr><tr><td></td><td>Merkmal 2</td><td>μ_2</td></tr><tr><td></td><td>⋮</td><td>⋮</td></tr></table>		Unabhängige Variable	Abhängige Variable		Merkmal 1	μ_1		Merkmal 2	μ_2		⋮	⋮	<table><tr><td></td><td>Unabhängige Variable</td><td>Abhängige Variable</td></tr><tr><td></td><td>Merkmal 1</td><td>μ_1</td></tr><tr><td></td><td>Merkmal 2</td><td>μ_2</td></tr><tr><td></td><td>⋮</td><td>⋮</td></tr></table>		Unabhängige Variable	Abhängige Variable		Merkmal 1	μ_1		Merkmal 2	μ_2		⋮	⋮
	Unabhängige Variable	Abhängige Variable																								
	Merkmal 1	μ_1																								
	Merkmal 2	μ_2																								
	⋮	⋮																								
	Unabhängige Variable	Abhängige Variable																								
	Merkmal 1	μ_1																								
	Merkmal 2	μ_2																								
	⋮	⋮																								
	↓	↓																								
	Analyse der Verteilungsschwerpunkte	Analyse der Mittelwerte																								
Signifikanzprüfung	<ul style="list-style-type: none">Chi²	<ul style="list-style-type: none">F-Test																								
Zusammenhangsmaß	<ul style="list-style-type: none">Cramer's V	<ul style="list-style-type: none">η																								

Abbildung 3-7: Strukturprüfende Analyseverfahren zur Untersuchung statistischer Zusammenhänge

¹⁵⁶ Vgl. Bortz (1999), S. 17.

¹⁵⁷ Vgl. Bortz (1999), S. 232-235. "Unter den *unabhängigen Variablen* werden diejenigen Variablen verstanden, deren Auswirkungen auf andere Merkmale – die *abhängigen Variablen* – überprüft werden sollen." Vgl. Bortz (1999), S. 7-8. Nachfolgend werden die Begriffe "Merkmal" und "Variable" synonym verwendet.

- Bei der *Kontingenz- oder Kreuztabellenanalyse* wird untersucht, ob die betrachteten Variablen voneinander statistisch abhängig sind.¹⁵⁸ Diese Analyse ist in Bezug auf die Anforderungen an das Skalenniveau immer anwendbar, da sowohl bei abhängigen als auch bei unabhängigen Variablen bereits eine nominale Skalierung ausreicht.¹⁵⁹
- Die *Varianzanalyse* untersucht ebenfalls die statistische Abhängigkeit zweier Variablen, wobei die unabhängige Variable ein nominales und die abhängige Variable ein metrisches Skalenniveau aufweisen muss.¹⁶⁰

Für die Analyse der statistischen Zusammenhänge wurde der *Chi²-Test* bei der Kreuztabellenanalyse bzw. der *F-Test* bei der Varianzanalyse eingesetzt. Mithilfe dieser Testverfahren kann festgestellt werden, ob ein Zusammenhang zufällig oder statistisch signifikant ist.¹⁶¹ Da sowohl die Größe von *Chi²* als auch die des F-Wertes mit zunehmendem Stichprobenumfang anwächst, geben diese noch keine Indikation über die Stärke des Zusammenhangs, sondern nur über die Verlässlichkeit der statistischen Analyse.¹⁶² Die verwendeten Messgrößen zur Bestimmung der Zusammenhangsstärke sind *Cramer's V* bei Kreuztabellenanalysen und η ¹⁶³ bei Varianzanalysen. Beide Messgrößen sind Zusammenhangsmaße mit einem Wertebereich zwischen 0 und 1, wobei 0 für keinen

¹⁵⁸ Vgl. Backhaus, *et al.* (2000), S. 225-251; Bortz (1999), S. 150-165.

¹⁵⁹ Es können aber auch höherwertig skalierte Variablen überprüft werden, in dem eine Transformation auf eine nominale Skala durchgeführt wird. Hierbei gehen allerdings Informationen verloren. Vgl. Backhaus, *et al.* (2000), S. 226; Bortz (1999), S. 150.

¹⁶⁰ Vgl. Backhaus, *et al.* (2000), S. 70. Die in den Untersuchungen verwendeten Ratingskalen, z.B. gering, mittel, hoch, können als intervallskalierte Merkmale interpretiert und somit metrisch betrachtet werden. Vgl. Bortz und Döring (2002), S. 175-180.

¹⁶¹ Der *Chi²-Test* und der *F-Test* messen die statistische Signifikanz (Irrtumswahrscheinlichkeit) zur Überprüfung der Unabhängigkeit zweier Merkmale bzw. der Homogenität eines Merkmals in zwei Stichproben. Vgl. Backhaus, *et al.* (2000), S. 226-234 und S. 78-80. Die üblichen Signifikanzniveaus sind: 0,1: schwach signifikant, 0,05: signifikant, 0,01: sehr signifikant. Vgl. Bortz (1999), S. 114 und S. 122. Aufgrund der vorliegenden Stichprobengröße ergeben sich bei den durchgeführten Analysen sowohl signifikante als auch weniger signifikante Aussagen, was den Wert der Statistik jedoch nicht grundsätzlich in Frage stellt. Vgl. Bortz (1999), S. 119. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist darauf zu achten, dass auf die fehlende Signifikanz hingewiesen wird.

¹⁶² Vgl. Bortz (1999), S. 123.

¹⁶³ Sprich Eta.

Zusammenhang steht und Werte, die nur wenig kleiner als 1 sind, ein hohes Maß an Zusammenhang kennzeichnen.¹⁶⁴

3.2.2 Ergebnisse der empirischen Untersuchungen in den Kommunen

Die Darstellung der Untersuchungsergebnisse zum kommunalen Immobilienmanagement erfolgt in zwei Teilen:

Schwerpunkt des ersten Teils (Punkt 3.2.2.1) ist die Aufnahme und Analyse strategischer, organisatorischer und instrumenteller Merkmale des kommunalen Immobilienmanagements. Hierzu gehören unter anderem die organisatorische Ausrichtung (zentral oder dezentral), eingesetzte Führungs- und Steuerungsinstrumente sowie der derzeitige Privatisierungsstand. Zur graphischen Darstellung der Ergebnisse werden Häufigkeitsverteilungen verwendet.

Zum Untersuchungsgegenstand des zweiten Teils (Punkt 3.2.2.2) gehören ausgewählte Zieldimensionen und Einflussfaktoren des kommunalen Immobilienmanagements.¹⁶⁵ Die Untersuchung potenzieller Wirkungszusammenhänge, wie beispielsweise der Einfluss des Mieter-Vermieter-Modells auf die Erreichung der strategischen Ziele,¹⁶⁶ erfolgt dabei Mithilfe varianzanalytischer Verfahren.¹⁶⁷ Die gewonnenen Erkenntnisse führen zu einem besseren Verständnis der komplexen Strukturen und geben den Praktikern damit eine bessere Ausgangslage für die Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements.

¹⁶⁴ Vgl. zur Anwendbarkeit der Zusammenhangsmaße Bortz (1999), S. 225; Backhaus, *et al.* (2000), S. 239. Für die Datenauswertung wurden folgende Falsifikationsgrenzen verwendet: Bei einem Zusammenhangsmaß von bis 0,1 ist von keinem Zusammenhang auszugehen. Werte zwischen 0,1 und 0,3 zeigen einen kleinen Zusammenhang während Werte bis 0,5 einen mittleren Zusammenhang aufzeigen. Ab 0,5 kann von einem großen Zusammenhang ausgegangen werden. Vgl. z.B. Bortz (1999), S. 168.

¹⁶⁵ Die Auswahl der Zieldimensionen und Einflussfaktoren erfolgte in Anlehnung an die Forschungsfrage. Im Einzelfall wurde über eine vertiefende Untersuchung nach einer Grobanalyse des Datenmaterials entschieden.

¹⁶⁶ Vgl. Analysen unter Punkt 3.2.2.2.1.

¹⁶⁷ Vgl. Punkt 3.2.1.

3.2.2.1 Analyse der Strukturen im kommunalen Immobilienmanagement

Abbildung 3-8 zeigt das Untersuchungsspektrum der Analysen zur strukturellen Ausgestaltung des kommunalen Immobilienmanagements. Insgesamt wurden 20 Merkmale analysiert.

3.2.2.1.1	Strukturelle und organisatorische Merkmale im strategischen Immobilienmanagement	<ul style="list-style-type: none"> Größe der Kommunen und der Immobilienbereiche Eigentümerstrukturen und organisatorische Verankerung Organisatorische Ausrichtung Organisationsmodell Reorganisationsaktivität Flächenbedarfsstruktur, Bedarfsdeckung und Nutzung des kommunalen Immobilienbestands
3.2.2.1.2	Strategische Ausrichtung und Privatisierungsaspekte	<ul style="list-style-type: none"> Strategische Rolle des kommunalen Immobilienvermögens Eigentumsstrategie Privatisierungsstand und -möglichkeiten
3.2.2.1.3	Strategische Steuerungsintensität	<ul style="list-style-type: none"> Strategische Steuerungsintensität
3.2.2.1.4	Strukturelle und organisatorische Merkmale im operativen Immobilienmanagement	<ul style="list-style-type: none"> Teilnehmerstruktur im operativen Immobilienmanagement Organisation des operativen Immobilienmanagements Strukturen und Verteilung der immobilienwirtschaftlichen Leistungserstellung Datenqualität
3.2.2.1.5	Führung und Steuerung im operativen Immobilienmanagement	<ul style="list-style-type: none"> Organisation und Führung des operativen Immobilienmanagements Betriebliches Rechnungswesen Verrechnung immobilienwirtschaftliche Leistungen Anwendung von Instrumenten zur Steuerung der operativen Immobilienaktivitäten Eingriffstiefe von Politik und Verwaltung Einsatz Immobilieninformationssystem

Abbildung 3-8: Übersicht der Strukturanalysen zum kommunalen Immobilienmanagement

Die Gruppierung der Untersuchungsmerkmale orientiert sich einerseits an der Strukturierung der Fragebögen:¹⁶⁸ so basieren die Punkte 3.2.2.1.1 bis 3.2.2.1.3 auf dem Datenmaterial des ersten Fragebogens (Strategie und Organisation) und die Punkte 3.2.2.1.4 und 3.2.2.1.5 auf den Daten des zweiten Fragebogens (Operative Ausgestaltung). Andererseits sind die Merkmalsgruppen inhaltlich voneinander abgegrenzt: die Punkte 3.2.2.1.1 und 3.2.2.1.4 umfassen strukturell-organisatorische, der Punkt 3.2.2.1.2 strategische und die Punkte 3.2.2.1.3 und 3.2.2.1.5 instrumentelle Merkmale des kommunalen Immobilienmanagements.

¹⁶⁸ Vgl. Punkt 3.2.1 und Anhang B.

3.2.2.1.1 Strukturelle und organisatorische Merkmale im strategischen Immobilienmanagement

Ergebnisübersicht:

- Die Strukturen des kommunalen Immobilienmanagements sind oftmals historisch gewachsen;
- etwa zwei Drittel der befragten Kommunen verfügen über eine gesamtverantwortliche Instanz für das Immobilienmanagement;
- das von der KGSt empfohlene Mieter-Vermieter-Modell¹⁶⁹ ist bisher noch nicht weit verbreitet;
- knapp die Hälfte der befragten Kommunen befasst sich derzeit mit Projekten im Immobilienbereich;
- lediglich 18 Prozent der Kommunen kennen den eigenen Flächenbedarf und nur 24 Prozent den Wert des Immobilienbestands.

Größe der befragten Kommunen und der Immobilienbereiche

An der Studie haben Kommunen unterschiedlicher Größenklassen teilgenommen (vgl. Abbildung 3-9, linker Teil).

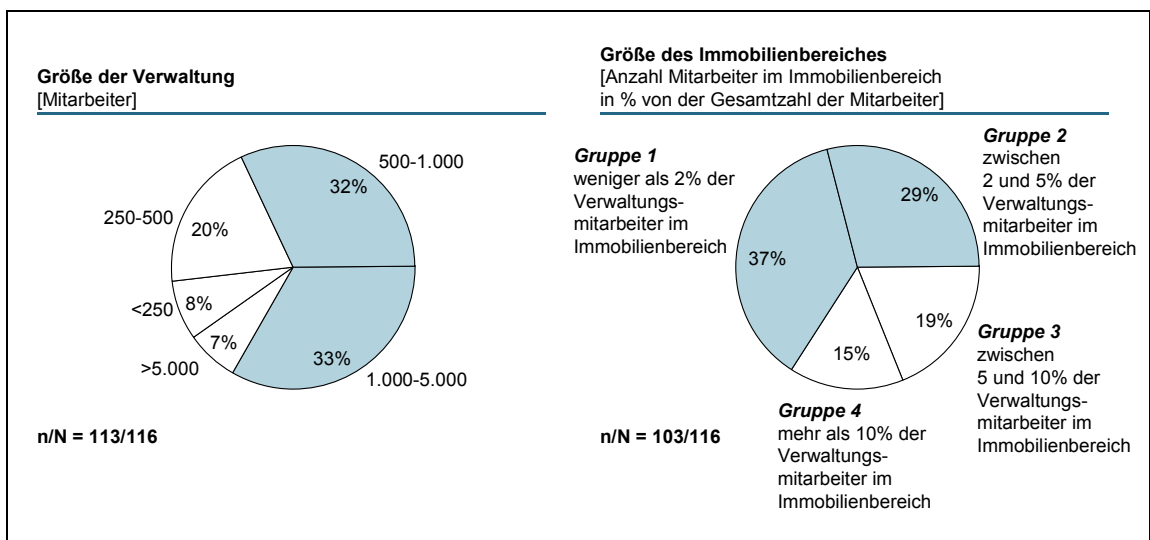


Abbildung 3-9: Größe der kommunalen Verwaltung und des zugehörigen Immobilienbereichs¹⁷⁰

¹⁶⁹ Vgl. KGSt (1996b), S. 18.

¹⁷⁰ Quelle: Fragebogen 1 – Frage 2.3: "Wie viele Mitarbeiter/-innen sind in Ihrer Kommune beschäftigt? Wie viele Mitarbeiter/-innen sind davon mit immobilienwirtschaftlichen Aufgaben beschäftigt?"

Es ist zu vermuten, dass der kommunale Flächenbedarf und die Aktivitäten im Immobilienmanagement von der Anzahl der Verwaltungsmitarbeiter abhängig sind.¹⁷¹ Zur Überprüfung dieser Hypothese sollten die Kommunen im Rahmen der Befragung angeben, wie viele Mitarbeiter mit immobilienwirtschaftlichen Aufgaben betraut sind.

Die erste Analyse des erhobenen Datenmaterials zeigte große Schwankungen hinsichtlich der Personalbindung. Für die weiteren Überlegungen wurden daher vier Gruppen gebildet (vgl. Abbildung 3-9, rechter Teil). Danach schätzen etwa zwei Drittel der befragten Kommunen, dass im Immobilienbereich weniger als fünf Prozent der gesamten Verwaltungsmitarbeiter gebunden sind. Bei der Interpretation dieses Ergebnisses ist jedoch anzumerken, dass sich die Kommunen bei der Beantwortung der Frage äußerst schwer getan haben und die Angaben überwiegend auf Schätzwerten basieren.

Das Hauptproblem bei der Erhebung der Mitarbeiterzahlen ist die starke Zersplitterung der immobilienwirtschaftlichen Aufgaben über viele Behörden.¹⁷² Ein Gesamtüberblick ist in der Regel nicht vorhanden. Aufgrund dieses Unsicherheitsfaktors waren weitere Analysen und die Ermittlung von Kennzahlen nicht sinnvoll. Für eine genauere Ermittlung der Personalbindung ist beispielsweise eine individuelle und ressortübergreifende Funktionsanalyse geeignet.¹⁷³

Eigentümerstrukturen und organisatorische Verankerung

Als nächstes stellt sich die Frage: *"Wer ist überhaupt der Eigentümer des kommunalen Immobilienbestands?"*. Dabei geht es nicht um das juristische Eigentum an den Immobilien sondern vielmehr darum, wer die primäre Entscheidungshoheit im Immobilienbereich hat.¹⁷⁴ Dieser Aspekt ist von besonderer praktischer Bedeutung, da hierdurch festgelegt wird, wer für immobilienwirtschaftliche Fragestellungen und Aufgaben verantwortlich ist. So bedarf es beispielsweise einer klaren Regelung, wer für Instandhaltungsmaßnahmen aufzu-

¹⁷¹ So hat Schäfers in seiner Untersuchung zum betrieblichen Immobilienmanagement festgestellt, dass mit zunehmender Unternehmensgröße auch die aktive Ausrichtung des Immobilienmanagements zunimmt. Vgl. Schäfers (1997), S. 248-253.

¹⁷² Vgl. hierzu Floeting und Barthelme (1997), S. 4.

¹⁷³ Vgl. hierzu Punkt 4.2.3.

¹⁷⁴ Vgl. auch RICS (2002), S. 20-21.

kommen hat oder wer Immobilien veräußern kann. Hier zeigen sich in der Praxis häufig Unklarheiten und Überschneidungen, die zu einer strukturellen Lähmung führen.¹⁷⁵

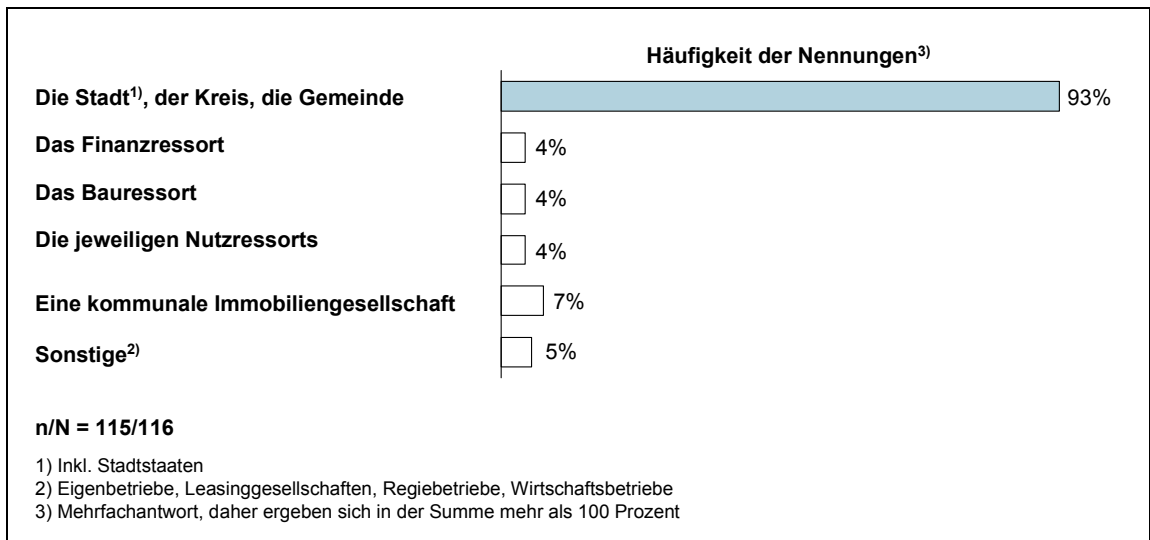


Abbildung 3-10: Eigentümer des kommunalen Immobilienbestands¹⁷⁶

Wie Abbildung 3-10 zeigt, wird in den meisten Kommunen die Stadt, der Kreis oder die Gemeinde als Eigentümer der kommunalen Immobilien angesehen. Die Immobilien befinden sich somit im Eigentum der öffentlichen Hand, die durch die Politik vertreten wird. Diese Beobachtung bestätigt sich in der Praxis durch das hohe operative Engagement von Politik und Verwaltungsspitze in den immobilienwirtschaftlichen Entscheidungsprozessen. Dabei werden jedoch Entscheidungen oftmals nicht nach immobilien- und betriebswirtschaftlichen Kriterien, sondern mit politischen Motiven getroffen.¹⁷⁷

Die derzeitigen Organisationsstrukturen im kommunalen Immobilienmanagement sind überwiegend (54 Prozent) historisch gewachsen, bzw. basieren (61 Prozent) auf individuellen, von den Kommunen angefertigten, Konzepten (vgl. Abbildung 3-11).

¹⁷⁵ Vgl. Audit Commission (2000b), S. 24-27.

¹⁷⁶ Quelle: Fragebogen 1 – Frage 1.1: "Wer gilt in Ihrer Kommune als Eigentümer der kommunalen Immobilien (Mehrfachantwort)?"

¹⁷⁷ Vgl. auch Simons (1993b), S. 49. *Friedman* bemängelt zusätzlich das fehlende immobilienwirtschaftliche Know-how der politischen Entscheidungsträger. Vgl. *Friedman* (1995), S. 47-48.

Die Entwicklung der Organisationskonzepte erfolgte dabei teilweise mit Unterstützung externer Berater (43 Prozent) und seltener in Form kommunaler Kooperationen (29 Prozent).

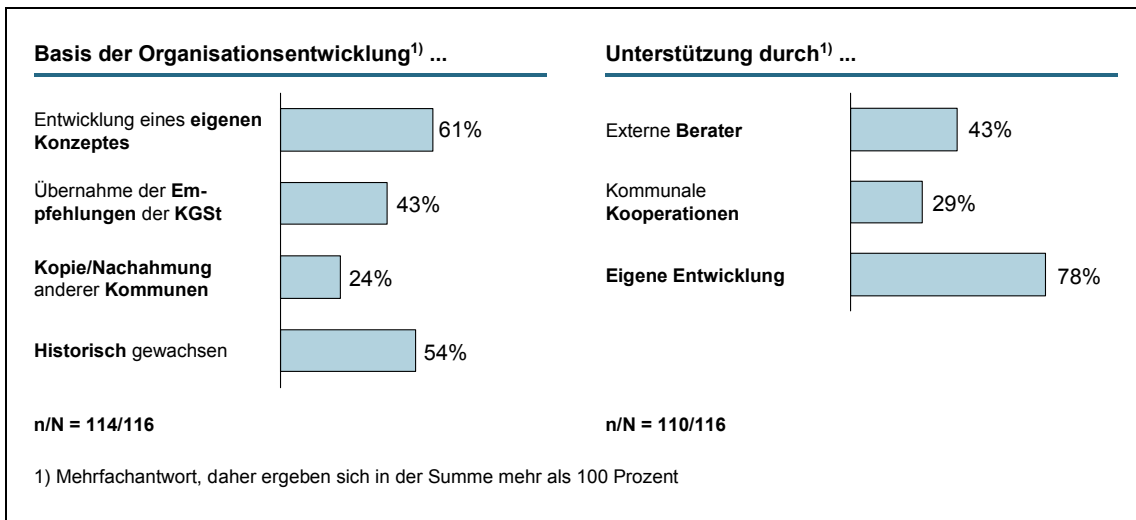


Abbildung 3-11: Entwicklung der Immobilienorganisation¹⁷⁸

Reorganisationsprojekte im öffentlichen Immobilienmanagement bringen aufgrund ihrer Komplexität einen erheblichen Aufwand mit sich und haben zudem erhebliche organisatorische Auswirkungen auf viele Verwaltungsbereiche.¹⁷⁹ Die isolierte Weiterentwicklung der Immobilienorganisation ohne Erfahrungsaustausch ist dabei nicht nur aufwendiger sondern auch anfälliger für Umsetzungsprobleme. Als vorteilhaft haben sich bei der Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements Kooperationen zwischen den Kommunen erwiesen.¹⁸⁰

Eine wirkungsvolle Immobilienstrategie bedingt in der Regel die zentrale Institutionalisierung der immobilienwirtschaftlichen Verantwortung.¹⁸¹ Die Vorteile liegen dabei vor allem in der besseren Steuerbarkeit des Gesamtsystems und einem erhöhten Verantwortungs- und Rechenschaftsbewusstsein auf Manage-

¹⁷⁸ Quelle: Fragebogen 1 – Frage 2.1: "Auf welcher Basis wurde die Organisation des Immobilienmanagements in Ihrer Kommune entwickelt und wer hat sie bei der Entwicklung unterstützt (Mehrfachantwort)?"

¹⁷⁹ Vgl. Simons (1993a), S. 651.

¹⁸⁰ Vgl. Kaganova und Nayyar-Stone (2000), S. 319. Vgl. zu den Vorteilen von Kooperationen auch Brodie (1995), S. 34; Gottschalk (1997), S. 162-164.

¹⁸¹ Vgl. Schäfers (1997), S. 306.

mentebene.¹⁸² Eine fehlende zentrale Institutionalisierung hingegen führt zu einem diffusen und unabgestimmtem Handeln der beteiligten Akteure, wobei jeder individuelle immobilienwirtschaftliche Ziele verfolgt.¹⁸³

Wie Abbildung 3-12 zu entnehmen ist, ist lediglich bei 64 Prozent der befragten Kommunen die immobilienwirtschaftliche Gesamtverantwortung in einer zentralen Instanz verankert.¹⁸⁴ Dabei ist die Verantwortung am häufigsten im Gebäude- bzw. Immobilienmanagement (34 Prozent) bzw. in der Finanzverwaltung (32 Prozent) angesiedelt.¹⁸⁵

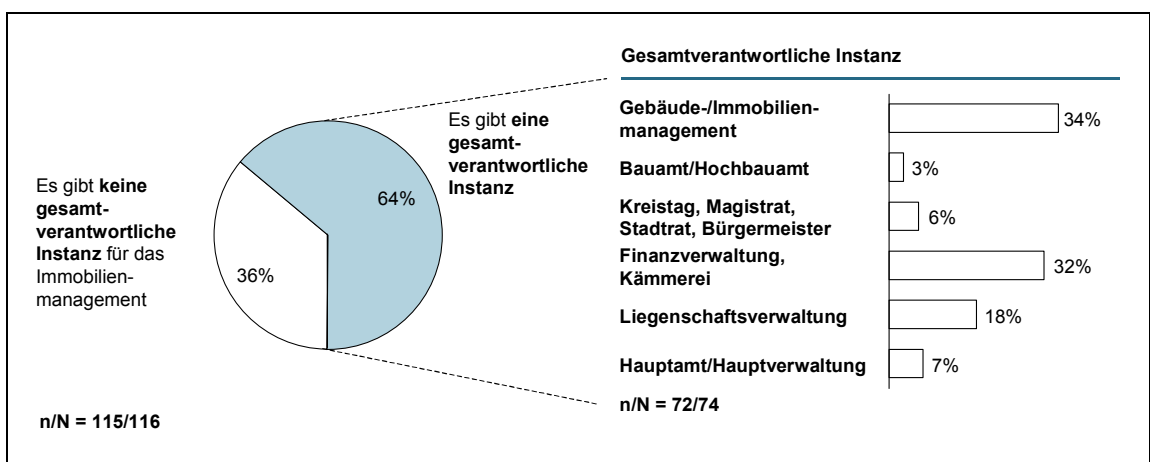


Abbildung 3-12: Verantwortung für das kommunale Immobilienmanagement¹⁸⁶

Bisher wird das kommunale Immobilienvermögen noch selten (32 Prozent) in speziell gegründete Immobilienunternehmen überführt (vgl. Abbildung 3-13), die beispielsweise die Rolle eines Vermieters oder eines Immobilienmanagers einnehmen. Ein Trend, der in der Privatwirtschaft hingegen im Zusammenhang mit der Modernisierung des betrieblichen Immobilienmanagements¹⁸⁷ und den neu-

¹⁸² Vgl. hierzu Parker und McKiernan (1998), S. 35.

¹⁸³ So dargestellt z.B. von Simons, "[...] institutional barriers [...] by decentralized property decision making in numerous departments, each with its own real estate needs, may be contributing to undermanagement of overall municipal properties." Simons (1993a), S. 644.

¹⁸⁴ Ähnliche Ergebnisse finden sich bei den Untersuchungen von Pfnür (69 Prozent) zum betrieblichen und bei Simons (65 Prozent) zum öffentlichen Immobilienmanagement. Vgl. Pfnür (1998), S. 32; Simons (1993a), S. 644.

¹⁸⁵ Das Deutsche Institut für Urbanistik hat ebenfalls die Zuständigkeit für das Immobilienmanagement untersucht. Im Ergebnis zeigen sich vornehmlich multiple Zuständigkeiten ohne zentrale Verantwortungsbündelung (nur bei 15 Prozent der befragten Kommunen). Vgl. Floeting und Barthelme (1997), S. 4.

¹⁸⁶ Quelle: Fragebogen 1 – Frage 2.2: "Gibt es in Ihrer Kommune eine gesamtverantwortliche Instanz für den kommunalen Immobilienbestand und das kommunale Immobilienmanagement?"

¹⁸⁷ Vgl. Laposa und Charlton (2001), S. 34.

en Bilanzierungsvorschriften¹⁸⁸ in den letzten Jahren zunehmend zu beobachten ist.¹⁸⁹

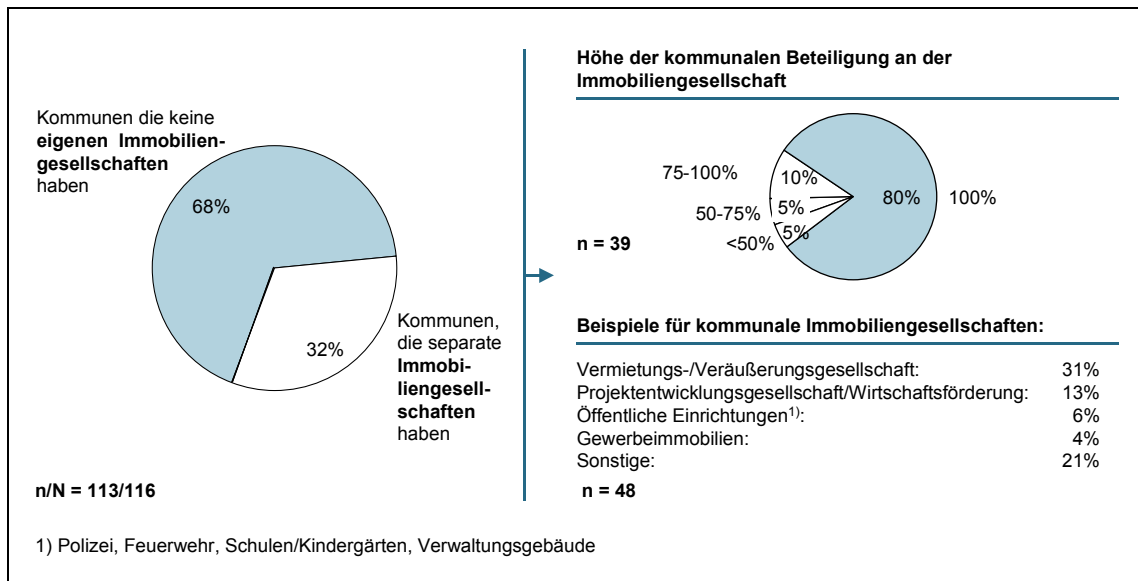


Abbildung 3-13: Kommunale Immobiliengesellschaften¹⁹⁰

Die kommunalen Immobiliengesellschaften sind zumeist Vermietungs- (31 Prozent) oder Projektentwicklungsgesellschaften (21 Prozent), die sich mit der Verwaltung marktgängiger Teilportfolios befassen. Separate Immobiliengesellschaften für typische öffentlichen Einrichtungen, wie Polizeigebäude oder Schulen, bilden bislang noch die Ausnahme (6 Prozent).

Die Beteiligung privater Investoren an den kommunalen Immobiliengesellschaften ist zum jetzigen Zeitpunkt ebenfalls kaum zu beobachten. In 80 Prozent der Fälle ist die Kommune alleinige Eigentümerin der Immobiliengesellschaften.

Organisatorische Ausrichtung

Neben der Verantwortungsbündelung wird außerdem eine Zentralisierung der immobilienwirtschaftlichen Leistungserstellung gefordert.¹⁹¹ Zu den Vorteilen ei-

¹⁸⁸ Nach den Bilanzierungsrichtlinien von US-GAAP und IAS müssen Immobilien zu Marktwerten bilanziert werden. Mit diesem Hintergrund übertragen zahlreiche Unternehmen ihr Immobilienvermögen in separate Immobiliengesellschaften. Vgl. John von Freyend (2001), S. WR 12.

¹⁸⁹ Vgl. Henzelmann (2002), S. 4.

¹⁹⁰ Quelle: Fragebogen 1 – Frage 2.5: "Gibt es in Ihrer Kommune Immobiliengesellschaften mit eigenem Immobilienbesitz (ohne Wohnungsgesellschaften und Beteiligungen, deren Kerngeschäft nicht das Immobiliengeschäft ist)?"

ner zentralen Organisationslösung zählen unter anderem die zentrale Koordination der Immobilienaktivitäten, die Ausnutzung von Rationalisierungspotenzialen durch den Abgleich unterschiedlicher Flächenbedarfssituation in Teilbereichen und die Wahrnehmung von Spezialisierungsvorteilen.¹⁹²

Im Rahmen der Datenerhebung haben gut zwei Drittel der befragten Kommunen angegeben, eher zentral als dezentral ausgerichtet zu sein (vgl. Abbildung 3-14). Bei der Interpretation dieses Ergebnisses ist jedoch zu berücksichtigen, dass es zwar oftmals eine zentrale Liegenschaftsverwaltung gibt, immobilienwirtschaftliche Teilaufgaben aber weiterhin in einzelnen Verwaltungsbereichen wahrgenommen werden.¹⁹³ So übernehmen beispielsweise Nutzerressorts oftmals Bewirtschaftungsaufgaben und halten dafür auch eigenes Personal vor.¹⁹⁴

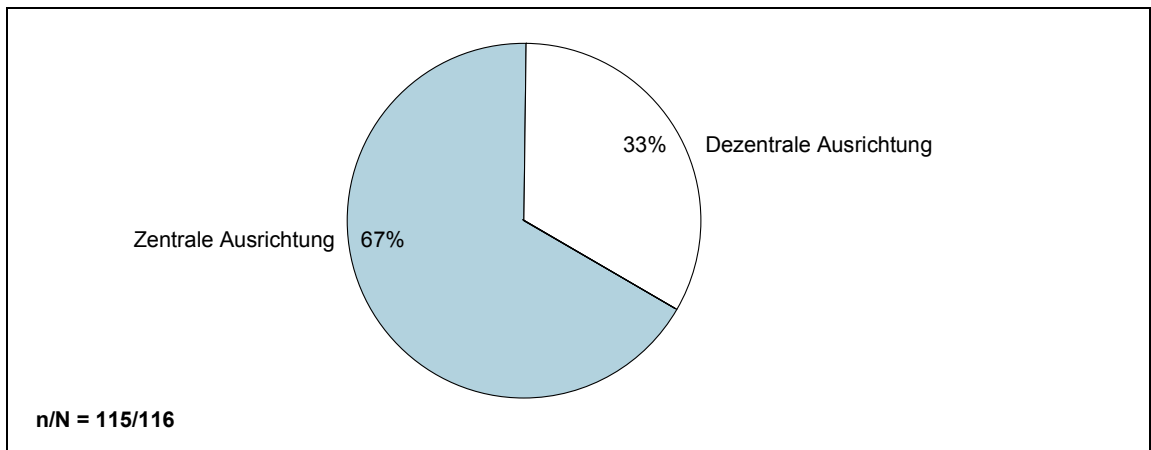


Abbildung 3-14: Organisatorische Ausrichtung des kommunalen Immobilienmanagements¹⁹⁵

Organisationsmodell

Zur Abbildung immobilienwirtschaftlicher Leistungsbeziehungen hat die KGSt drei unterschiedliche Organisationstypen beschrieben: das Eigentümer-, das Mieter-Vermieter- und das Management-Modell.¹⁹⁶ Aufgrund der wirtschaft-

¹⁹¹ Vgl. Simons (1993b), S. 48.

¹⁹² Eine Diskussion der Vor- und Nachteile von zentralen und dezentralen Organisationsformen findet sich bei Schäfers (1997), S. 203-216.

¹⁹³ Vgl. Floeting (1997), S. 4.

¹⁹⁴ Z.B. Reinigungskräfte.

¹⁹⁵ Quelle: Fragebogen 1 – Frage 2.4: "Wie würden Sie die Organisation des Immobilienmanagements in Ihrer Kommune eher beschreiben: zentral oder dezentral?"

¹⁹⁶ Vgl. Darstellung der Organisationsmodelle in Punkt 2.4.2.

licheren Organisation und einer marktnahen Abbildung von Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen wird das Mieter-Vermieter-Modell von der KGSt empfohlen.¹⁹⁷

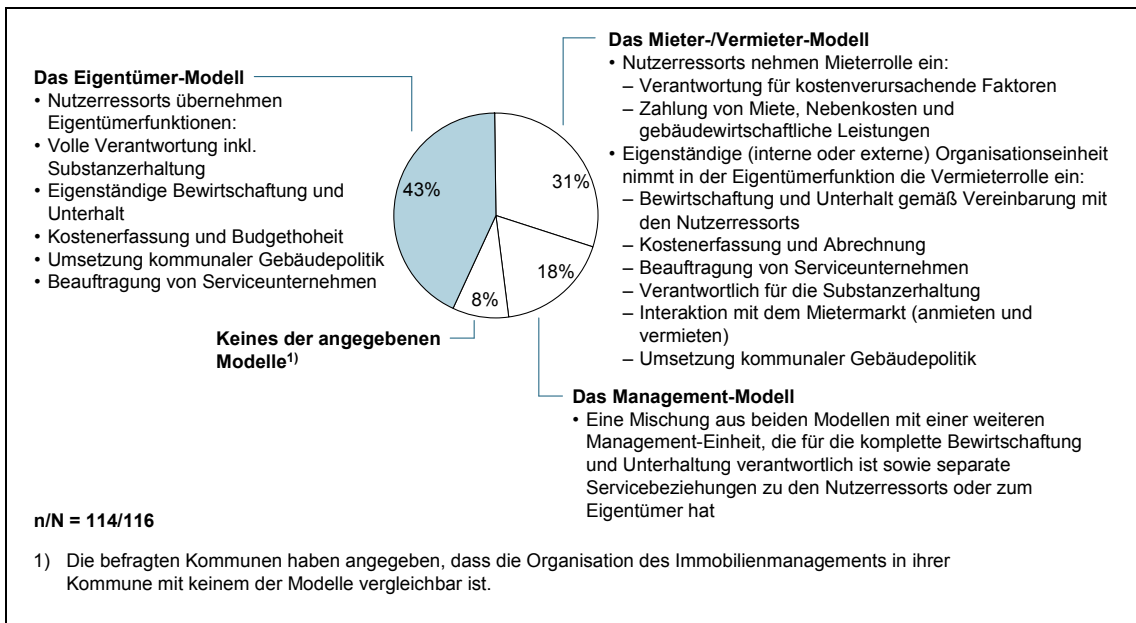


Abbildung 3-15: Organisationsmodelle im kommunalen Immobilienmanagement¹⁹⁸

Von den befragten Kommunen hat sich bisher jedoch nur knapp ein Drittel dieser Empfehlung angenommen und das Mieter-Vermieter-Modell eingeführt (vgl. Abbildung 3-15). Das Eigentümer-Modell ist mit 43 Prozent derzeit noch das am häufigsten verwendete Organisationsmodell. Dieser hohe Anteil unterstreicht den noch geringen Reformfortschritt im öffentlichen Immobilienmanagement. In den traditionellen Strukturen treffen die Nutzer immobilienwirtschaftliche Entscheidungen tendenziell eher selbst und unabgestimmt, eine Verrechnung der immobilienwirtschaftlichen Leistungen findet nicht statt.¹⁹⁹

Reorganisationsaktivität

In einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik von 1996 haben 90 Prozent der befragten Kommunen angegeben, dass sie Projekte zur Weiter-

¹⁹⁷ Vgl. KGSt (1996b), S. 18.

¹⁹⁸ Quelle: Fragebogen 1 – Frage 2.7: "Welche der folgenden Grundtypen der Organisation des Gebäudemanagements kommt der Organisation in ihrer Kommune am nächsten, das Eigentümer-Modell, das Mieter-/Vermieter-Modell oder das Management-Modell als Mischform?"

entwicklung des Immobilienmanagements planen.²⁰⁰ Diese Bestrebungen spiegeln sich heute in der Praxis nur zum Teil wider. Wie Abbildung 3-16 zeigt, hat lediglich die Hälfte (53 Prozent) der befragten Kommunen in den letzten fünf Jahren Reorganisationsprojekte im Immobilienmanagement begonnen oder durchgeführt. Davon wurde bislang nur ein Drittel der Projekte erfolgreich abgeschlossen und ein großer Anteil befindet sich noch in Arbeit. Diese Beobachtung bestätigt die Vermutung, dass Reorganisationsprojekte im öffentlichen Immobilienmanagement komplexe Veränderungsprozesse darstellen und hohe Anforderungen an das Umsetzungsmanagement mit sich bringen.²⁰¹

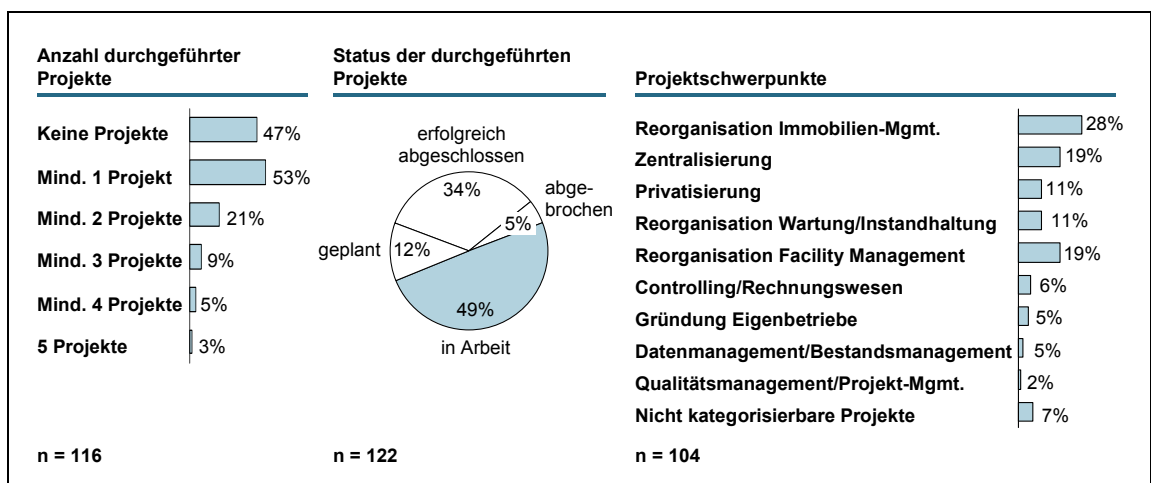


Abbildung 3-16: Projekte im kommunalen Immobilienmanagement²⁰²

Die Auswertung der einzelnen Projektschwerpunkte zeigt eine große Bandbreite. Neben allgemeinen Reorganisationsprojekten spielen unter anderem Zentralisierungs- und Privatisierungsprojekte eine größere, Projekte zur Verbesserung des Rechnungswesens sowie des Bestands- und Qualitätsmanagements hingegen aber nur eine geringe Rolle.

¹⁹⁹ Vgl. hierzu Naschold, Oppen und Wegener (1998), S. 16-20.

²⁰⁰ Vgl. Floeting (1997), S. 24.

²⁰¹ Der zeitliche Aufwand, der Ressourcenbedarf sowie mögliche Umsetzungshemmnisse sind bei der Projektplanung zu berücksichtigen. Vgl. Kaganova und Nayyar-Stone (2000), S. 324-325; Floeting und Barthelme (1997), S. 10. Hierauf wird in den weiteren Untersuchungen nochmals detailliert eingegangen. Vgl. hierzu Punkt 3.2.2.2.2.

²⁰² Quelle: Fragebogen 1 – Frage 1.9: "Haben Sie in den letzten fünf Jahren Reorganisationsmaßnahmen im Immobilienbereich durchgeführt, führen Sie aktuell welche durch oder sind welche geplant?"

Flächenbedarfsstruktur, Bedarfsdeckung und Nutzung des kommunalen Immobilienbestands

Der nächste Untersuchungsschwerpunkt umfasst die Analyse des kommunalen Flächenbedarfs, die Bedarfsdeckung und die Nutzung des kommunalen Immobilienbestands.

Dafür wurden die Kommunen zunächst nach dem eigenen Flächenbedarf gefragt. Wie Abbildung 3-17 zeigt, ist dieser den meisten Kommunen jedoch nicht bekannt. Lediglich 18 Prozent konnten ihn beziffern. Ein zunächst angedachter Vergleich immobilienwirtschaftlicher Kennzahlen, wie Flächenbedarf je Verwaltungsmitarbeiter, war daher aufgrund der geringen Auskunftsfähigkeit nicht sinnvoll durchführbar.

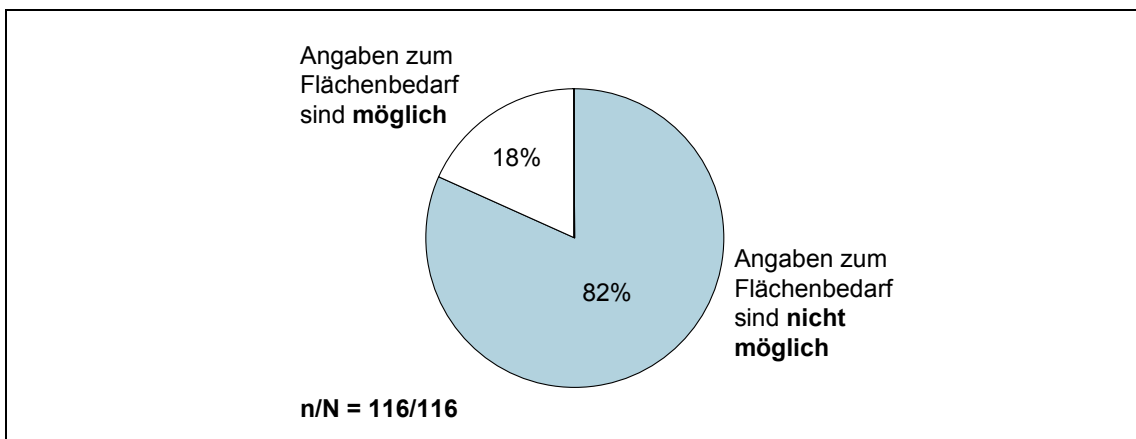


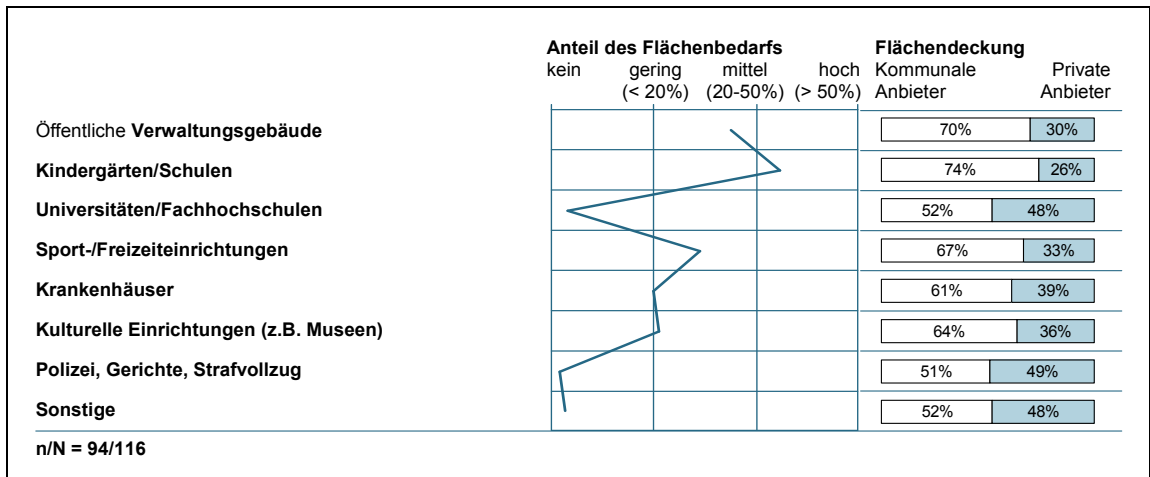
Abbildung 3-17: Kommunalen Flächenbedarf²⁰³

Die mangelnde Kenntnis über den eigenen Flächenbedarf erschwert zudem die Umsetzung Flächenoptimierungsprogrammen.²⁰⁴ Wie können Flächen überhaupt eingespart werden, wenn der eigentliche Bedarf nicht bekannt ist? Die Kenntnis darüber ist eine Grundvoraussetzung zur Realisierung von Flächeneinsparpotenzialen.

Abbildung 3-18 zeigt die Einschätzung der kommunalen Flächenbedarfsverteilung nach Objekttypen sowie die anteilmäßige Flächenbereitstellung durch kommunale oder private Anbieter.

²⁰³ Quelle: Fragebogen 1 – Frage 3.1: "Wie groß ist der kommunale Flächenbedarf (eigene und angemietete Flächen), bitten nennen Sie Grundstücksfläche und Gebäudenutzfläche?"

²⁰⁴ Vgl. Audit Commission (2000b), S. 22-24.

Abbildung 3-18: Flächenbedarfsstruktur und Bedarfsdeckung²⁰⁵

Die Analyse des erhobenen Datenmaterials zeigt den größten Flächenbedarf bei Kindergärten und Schulen, öffentlichen Verwaltungsgebäuden sowie Sport- und Freizeiteinrichtungen.²⁰⁶ Wie aus der Verteilung der Bedarfsdeckung zu entnehmen ist, sind die Kommunen dabei überwiegend Selbstversorger. Der Anteil von Fremdanmietungen liegt derzeit lediglich zwischen 26 und 33 Prozent des jeweiligen Flächenbedarfs.²⁰⁷

Die Begründung hierfür findet sich vor allem in der historischen Entwicklung. In der Rolle eines monopolistischen Nachfragers für Spezialimmobilien (beispielsweise Schulen) hat die öffentliche Hand in der Vergangenheit mit eigenen Bauabteilungen überwiegend selbst gebaut.²⁰⁸ Für die Zukunft ist aber ein Trendwechsel zu erwarten. Derzeit gewinnen aufgrund von Rationalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen²⁰⁹ der öffentlichen Hand alternative Bereitstellungsformen²¹⁰ zunehmend an Bedeutung.

²⁰⁵ Quelle: Fragebogen 1 – Frage 3.2: "Wie verteilt sich der kommunale Bedarf (geringer, mittlerer oder hoher Anteil) über die folgenden Immobilientypen, und wie wird der Bedarf gedeckt: durch kommunale oder private Anbieter (geringer, mittlerer oder hoher Anteil bzw. ausschließliche Deckung?"

²⁰⁶ Der (geringe) Anteil der Flächennachfrage bei Universitäten und Fachhochschulen sowie Polizei, Gerichten und Gefängnissen stammt vor allem von den an der Studie teilnehmenden Stadtstaaten.

²⁰⁷ Vgl. hierzu auch die Untersuchungen zur öffentlichen Flächenbedarfsdeckung von Hentschel (1995), S. 1-3.

²⁰⁸ Vgl. Mittler (2000), S. 53.

²⁰⁹ Vgl. hierzu z.B. von Boehm-Bezing (1997), S. 16.

²¹⁰ So beispielsweise gemeinschaftliche Projekte mit der Privatwirtschaft nach dem Public-Private-Partnership-Konzept. Vgl. Klingohr (2000), S. 55; Beyerle (2000), S. 6; Richter (1999), S. 22.

Die Analyse zur Transparenz des eigenen Immobilienbestands führt zu einem ähnlich schlechten Ergebnis wie die zur Transparenz des Flächenbedarfs.²¹¹ Über drei Viertel der befragten Kommunen konnten keine Angaben zum eigenen Immobilienbestand machen (vgl. Abbildung 3-19).²¹² Aufgrund der geringen Antwortquote konnten hier ebenfalls keine weiteren Auswertungen sinnvoll durchgeführt werden.

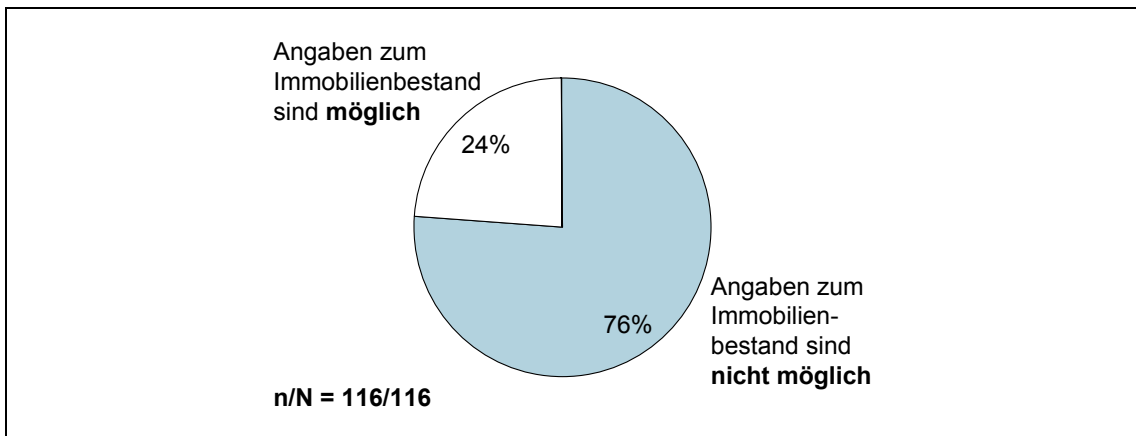


Abbildung 3-19: Immobilienbestand der Kommunen²¹³

Abschließend stellt sich die Frage nach der Verwendung des kommunalen Immobilienbestands. Der größte Anteil des Immobilienbestands wird zur Deckung des eigenen Flächenbedarfs genutzt (vgl. Abbildung 3-20, oberer Teil). Eine externe Vermietung oder Verpachtung erfolgt hingegen nur zu einem geringen Anteil.

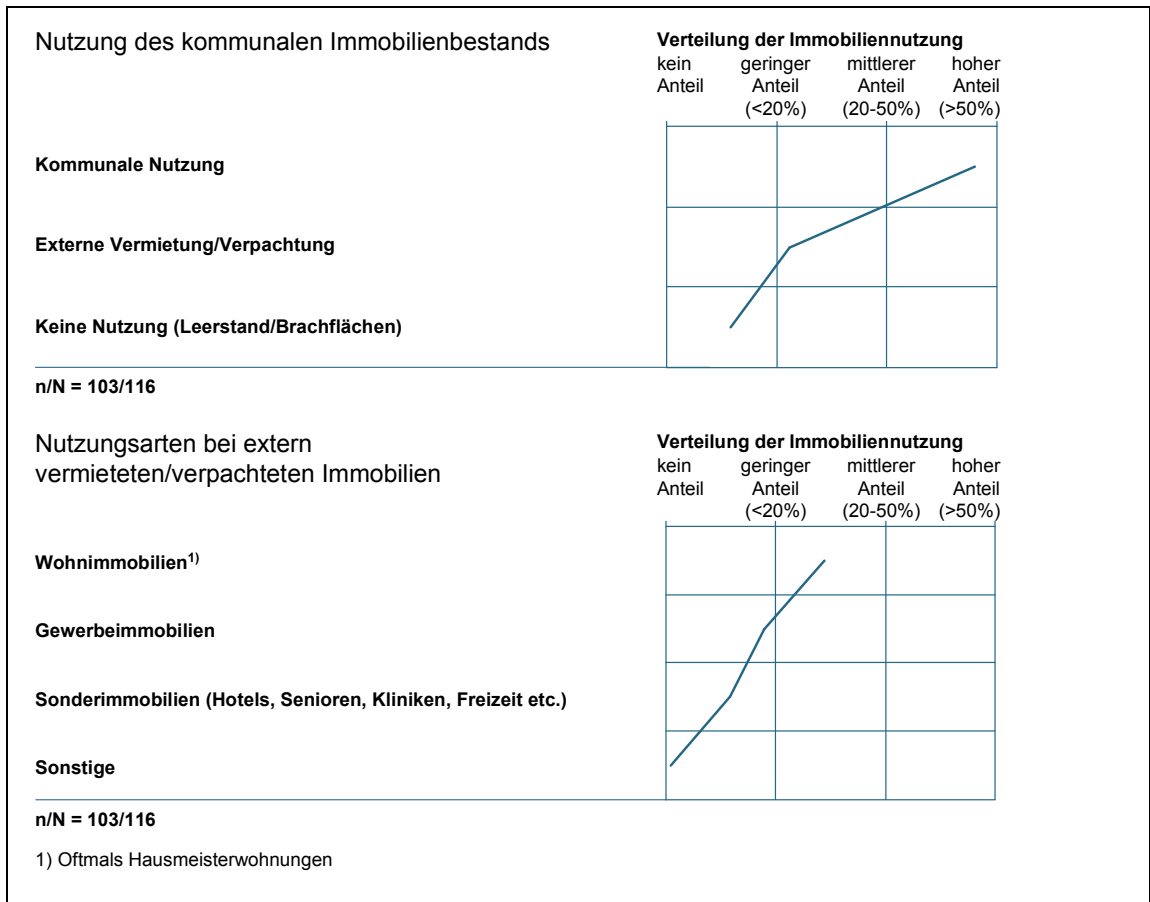
Die Nutzungsarten der extern verwerteten Immobilien sind dem unteren Teil von Abbildung 3-20 zu entnehmen. Wohnimmobilien, und hier besonders Hausmeisterwohnungen, haben dabei einen höheren Anteil als Gewerbe- und Sonderimmobilien.²¹⁴

²¹¹ Vgl. Abbildung 3-17.

²¹² Vgl. hierzu auch Untersuchungen von Simons (1994), S. 48; Bond und Dent (1988), S. 369-385; Martindale (1999), S. 207-230.

²¹³ Quelle: Fragebogen 1 – Frage 4.1: "Wie groß ist der kommunale Immobilienbestand (inkl. kommunaler Immobilien- aber exkl. Wohnungsgesellschaften), Grundstücks- und Gebäudenutzfläche?"

²¹⁴ Zur unterschiedlichen Behandlung von kommunal genutzten Immobilien und extern vermieteten Immobilien vgl. z.B. Martindale (1995), S. 10-23.

Abbildung 3-20: Nutzung des kommunalen Immobilienbestands²¹⁵

3.2.2.1.2 Strategische Ausrichtung und Privatisierungsaspekte

Ergebnisübersicht:

- Das kommunale Immobilienvermögen wird von den meisten Kommunen vornehmlich als Kostenfaktor wahrgenommen;
- bei der Frage, ob die Kommunen die genutzten Immobilien im Eigentum halten müssen, zeichnet sich keine mehrheitliche Meinung ab;
- obwohl Privatisierungseffekte überwiegend positiv eingeschätzt werden, zeigt sich nur eine geringe Realisierung der Privatisierungsmöglichkeiten.

²¹⁵ Quellen: Fragebogen 1 – Frage 4.2: "Wie verteilt sich die anteilmäßige Nutzung des kommunalen Immobilienbestands über die folgenden Kategorien (geringer, mittlerer oder hoher Anteil)? (Basis Grundstücksfläche)" und Frage 4.3: "Wie verteilt sich die Nutzung der extern vermieteten bzw. verpachteten Immobilien über die folgenden Kategorien (geringer, mittlerer oder hoher Anteil)? (Basis Grundstücksfläche)"

Strategische Rolle des kommunalen Immobilienvermögens

Immobilien sind teuer in der Anschaffung, inflexibel im Gebrauch, aufwendig zu verwalten und kostenintensiv in der Bewirtschaftung. Mit diesem Hintergrund sollte das kommunale Immobilienvermögen eine hohe strategische Aufmerksamkeit erfahren.²¹⁶ Zur Überprüfung der strategischen Wahrnehmung wurden die Kommunen daher zunächst gefragt, ob sie mit dem Immobilienvermögen eher einen Kostenfaktor, eine strategische Erfolgsressource, einen historischen Bestandteil oder eine stille Reserve verbinden. Das Ergebnis ist in Abbildung 3-21 dargestellt.

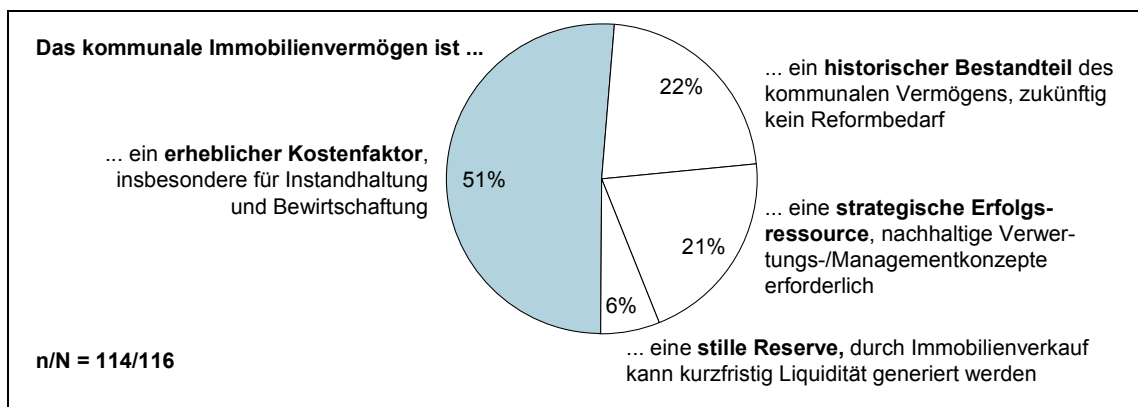


Abbildung 3-21: Strategische Rolle des kommunalen Immobilienvermögens²¹⁷

Danach verbindet die Mehrheit der befragten Kommunen (51 Prozent) mit dem kommunalen Immobilienbestand am ehesten einen Kostenfaktor. 21 Prozent betrachtet das Immobilienvermögen als strategische Erfolgsressource und 22 Prozent sehen das Immobilienvermögen lediglich als historischen Bestandteil ohne zukünftigen Handlungsbedarf.

Mit der kostenorientierten Herangehensweise an das Immobilienmanagement ist oftmals passives und reaktives Verhalten verbunden.²¹⁸ Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass Wertsteigerungsmöglichkeiten nicht wahrgenommen und vorbeugende Instandhaltungsmaßnahmen unterlassen werden.²¹⁹ Eine Wahrnehmung des Immobilienvermögens als strategische Erfolgsressource

²¹⁶ Vgl. Audit Commission (2000b), S. 12; Gibson (1994), S. 9-14.

²¹⁷ Quelle: Fragebogen 1 – Frage 1.2: "Welche der folgenden Aussagen zum kommunalen Immobilienvermögen trifft für Ihre Kommune am ehesten zu?"

²¹⁸ Vgl. Gibson (1994), S. 9-14.

²¹⁹ Vgl. hierzu Lundström (1991), S. 3-4; Simons (1993b), S. 49-50.

zeigt hingegen in der Regel auch ein höheres Aktivitätsniveau im Immobilienmanagement.²²⁰

Eigentumsstrategie

Eine Grundsatzfrage des öffentlichen Immobilienmanagements ist: "Muss die öffentliche Hand überhaupt eigene Immobilien besitzen?"²²¹ In der Vergangenheit gab es für einige Spezialimmobilien keinen Markt und die öffentliche Hand musste sich daher zum Teil selbst versorgen. Heute findet sich hingegen nahezu für jeden Immobilientyp, auch für Schulen und Gefängnisse, ein entsprechender Anbieter.²²² Daher ist für die Deckung des eigenen Flächenbedarfs öffentliches Immobilieneigentum aus Marktsicht grundsätzlich nicht mehr erforderlich.²²³

Abbildung 3-22 zeigt, dass sich diese Sichtweise bei den Kommunen noch nicht vollständig durchgesetzt hat.²²⁴ Knapp die Hälfte der befragten Kommunen betrachtet das Eigentum an den genutzten Immobilien weiterhin als notwendig. Die andere Hälfte denkt bereits fortschrittlicher und schließt eine vollständige oder überwiegende Trennung vom Immobilieneigentum nicht aus. Die Deckung des eigenen Flächenbedarfs würde dann zukünftig über Fremdanmietungen erfolgen.²²⁵

²²⁰ Vgl. hierzu die Untersuchungen von Schäfers zum Aktivitätsniveau im Immobilienmanagement, Schäfers (1997), S. 237-244.

²²¹ "A starting point [...] is to ask that most fundamental of questions, "why does Local Government own any property at all?", Wheeler (1993), S. 4.

²²² Vgl. Schulze (1998), S. 40. Eine besondere Bedeutung hat dabei die zunehmende Finanzierung öffentlicher Bauvorhaben durch private Investoren, auch *Private Finance Initiative (PFI)* genannt. Vgl. hierzu u.a. Rigden und Fisher (1995), S. 41-44; Kapplin und Schwartz Jr. (1988), S. 63-66.

²²³ Vgl. Abschnitt 2.1, Funktionen des öffentlichen Immobilienvermögens.

²²⁴ Zu den genannten Gründen, die gegen eine Fremdanmietung sprechen, gehören z.B. Sicherheitsaspekte und (verfassungs-)rechtliche Einschränkungen. Vgl. Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2002a), S. 25.

²²⁵ Vgl. Schulze (1998), S. 40; Beyerle (2000), S. 6.

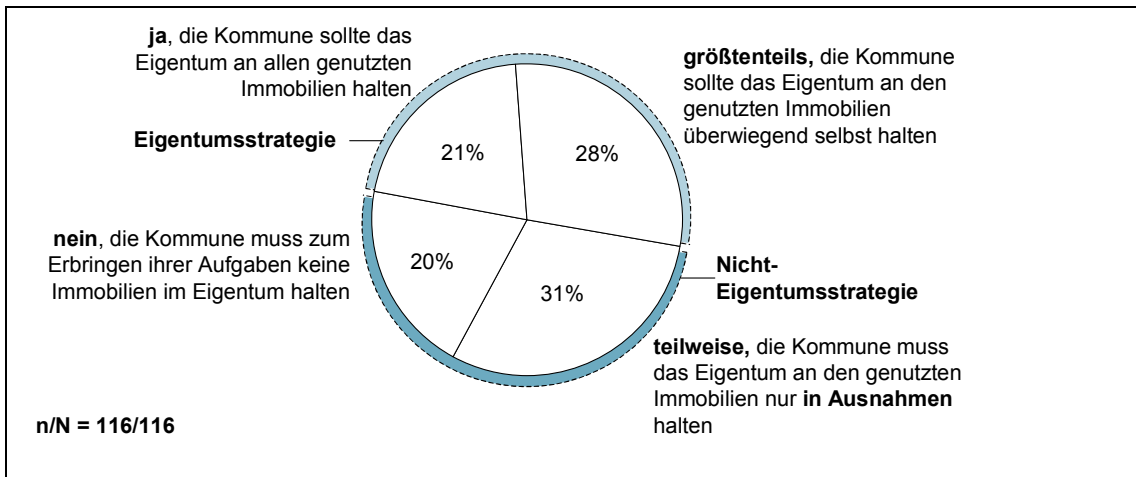


Abbildung 3-22: Einschätzung der Notwendigkeit kommunalen Immobilieneigentums²²⁶

Privatisierungsstand und -möglichkeiten

Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben gewinnt auch im Immobilienmanagement zunehmend an Bedeutung.²²⁷ Zu den dabei verfolgten Privatisierungszielen gehören die Verbesserung von Effizienz und Effektivität, eine stärkere Marktorientierung sowie die Entlastung der öffentlichen Haushalte.²²⁸ Zur Analyse des aktuellen Privatisierungsstands im kommunalen Immobilienmanagement wird nachfolgend zunächst auf die Einschätzung der Privatisierungsauswirkungen und anschließend auf aufgabenbezogene Privatisierungsmöglichkeiten sowie den jeweiligen Privatisierungsstand eingegangen.

Die Auswirkungen einer möglichen Privatisierung werden vom Großteil der befragten Kommunen überwiegend positiv bis neutral eingeschätzt. (vgl. Abbildung 3-23). Besonders in der Effizienz der Leistungserstellung und der immobilienwirtschaftlichen Flexibilität sehen die Kommunen mehrheitlich Vorteile einer Privatisierung im Vergleich zur öffentlichen Leistungserstellung. Am schlechtesten werden die Privatisierungsauswirkungen hingegen auf die Mitarbeiterzufriedenheit eingeschätzt. Hier vermuten 29 Prozent der Befragten eine negative Auswirkung.

²²⁶ Quelle: Fragebogen 1 – Frage 1.5: "Sind Sie der Ansicht, dass die öffentliche Hand zur Erbringung der kommunalen Aufgaben das Eigentum an den genutzten Immobilien halten muss?"

²²⁷ Vgl. Cochran (1998), S. 1; von Weichs (1998), S. 45; McEntee (2000), S. 80-81. Zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben vgl. grundsätzlich Deutsches Institut für Urbanistik (2001).

²²⁸ Vgl. Deakin (1996), S. 15.

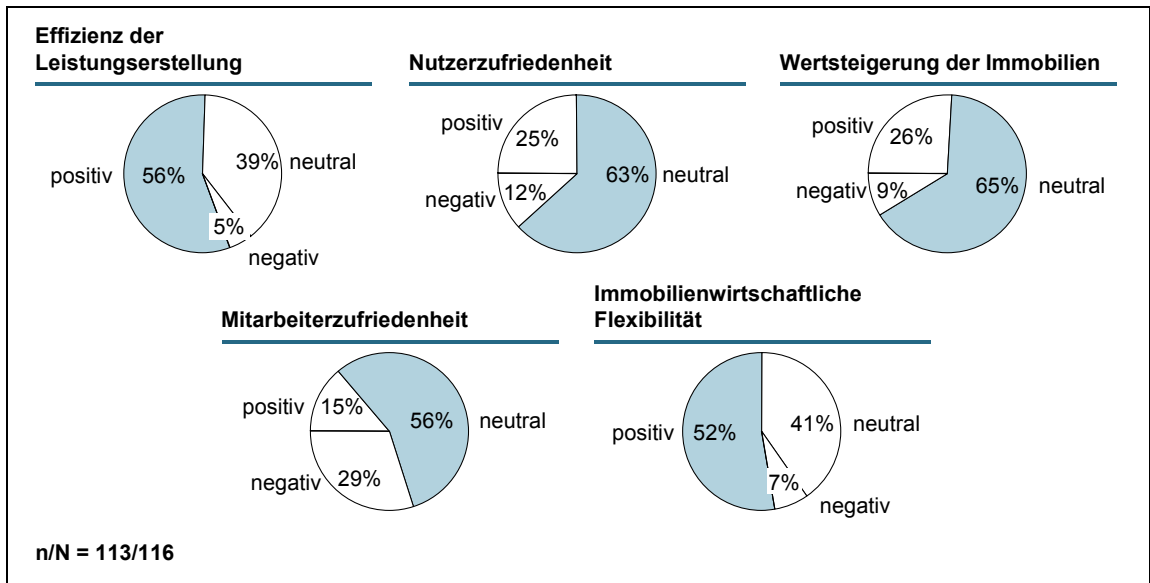


Abbildung 3-23: Einschätzung der Privatisierungsauswirkungen²²⁹

Obwohl die Auswirkungen einer Privatisierung vornehmlich positiv eingeschätzt werden, zeigt sich bislang nur ein geringer Privatisierungsstand (vgl. Abbildung 3-24).²³⁰

Besonders ausgeprägt ist die Differenz zwischen den Privatisierungsmöglichkeiten und dem jeweiligen Privatisierungsstand beim Portfoliomanagement, dem Flächenmanagement, der Instandhaltungsplanung, dem Management von Facility Management Leistungen, dem Energie- und dem Bestandsmanagement.

Die Hauptgründe für den geringen Privatisierungsstand finden sich in drei Kategorien: Bedenken der Nutzer hinsichtlich Qualität der Leistungen, Probleme bei der Überführung des Personals und der Komplexität der Verträge.²³¹ Während die ersten beiden Punkte sich in ähnlicher Form auch bei Outsourcingdiskussionen im privaten Sektor wiederfinden, so hat die Vertragsgestaltung im öffentlichen Bereich eine besondere Bedeutung. Ein derartiger Vertrag führt erstmals dazu, dass die öffentliche Hand ihren konkreten Bedarf spezifizieren, d.h. mit Volumen, Qualität und Terminen hinterlegen, muss. Zusätzlich wünschen

²²⁹ Quelle: Fragebogen 1 – Frage 1.7: "Wie schätzen Sie die Auswirkungen einer Privatisierung auf die folgenden Faktoren ein (positiv, neutral oder negativ)?"

²³⁰ Vgl. hierzu auch Untersuchungen zur Privatisierung des öffentlichen Immobilienmanagements von Hentschel (1995), S. 1-6; Hentschel (1998), S. 8-14.

²³¹ Vgl. RICS (2002), S. 9.

die privaten Kooperationspartner in der Regel lange Vertragslaufzeiten mit zugesicherter Leistungsabnahme (Kontrahierungszwang), womit auch eine erhöhte Abhängigkeit verbunden ist.

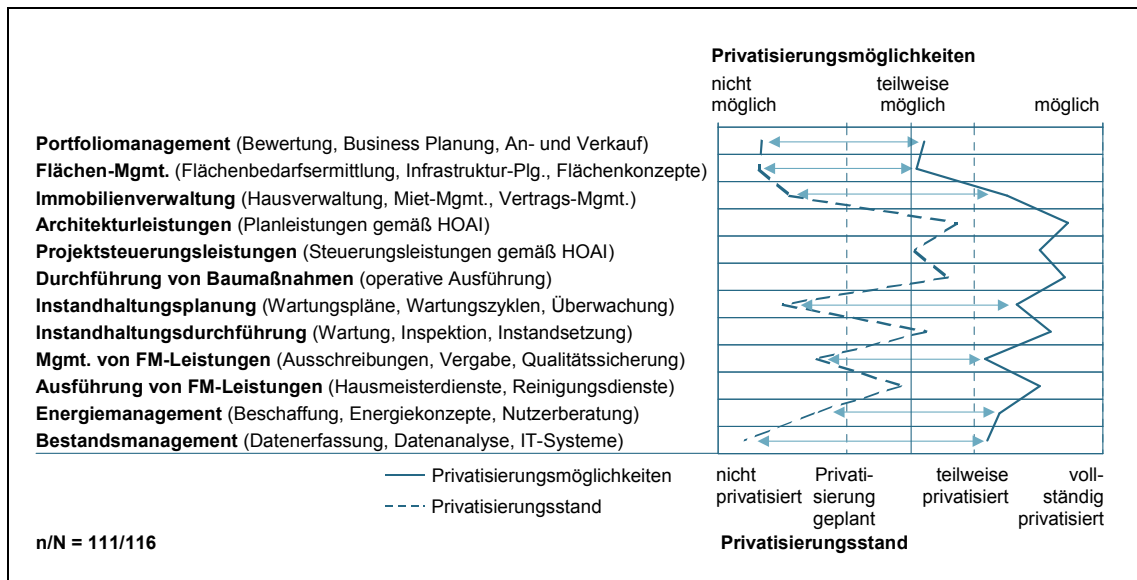


Abbildung 3-24: Privatisierungsmöglichkeiten und -stand²³²

3.2.2.1.3 Strategische Steuerungsintensität

Im Managementprozess haben Steuerungsinstrumente eine unterstützende Funktion bei der Zielkontrolle.²³³ Sie sollen Abweichungen in der Zielerreichung nicht nur frühzeitig erkennen, sondern möglichst auch eine korrigierende Wirkung haben.²³⁴ Als Steuerungsinstrumente sind sowohl Mechanismen zur Erfolgskontrolle einzelner Organisationsbereiche (z.B. Profit Center) aber auch Verfahren zur Steuerung der Interaktion unterschiedlicher Organisationseinheiten (z.B. Verrechnungspreise) denkbar.

²³² Quelle: Fragebogen 1 – Frage 1.6: "Wie schätzen Sie die Privatisierungsmöglichkeiten (möglich, zum Teil möglich, nicht möglich) in den folgenden Bereichen ein und wie ist der jeweilige Privatisierungsstand in Ihrer Kommune (nicht privatisiert, Privatisierung geplant, teilweise privatisiert, vollständig privatisiert)?"

²³³ Vgl. Amarutunga, Baldry und Sarshar (2001), S. 179; Naschold versteht unter politischer Steuerung "[...] die Sicherstellung einer öffentlichen Kontrolle der Ausgestaltung, Finanzierung und Wahrnehmung der jeweiligen Leistung [...] oder die Gewährleistung politisch gewollter Leistungsmerkmale von Teilaufgaben und Teilprozessen der Leistungs- oder Prozesskette." Naschold, et al. (1996), S. 53.

²³⁴ Vgl. Bonn und Chrisdodoulou (1996), S. 545-548.

Zur Analyse der Steuerungsintensität im kommunalen Immobilienmanagement sollten die Studienteilnehmer angeben, in welchem Ausmaß sie unterschiedliche Maßnahmen zur strategischen Steuerung einsetzen. Das Ergebnis der Befragung ist in Abbildung 3-25 dargestellt.

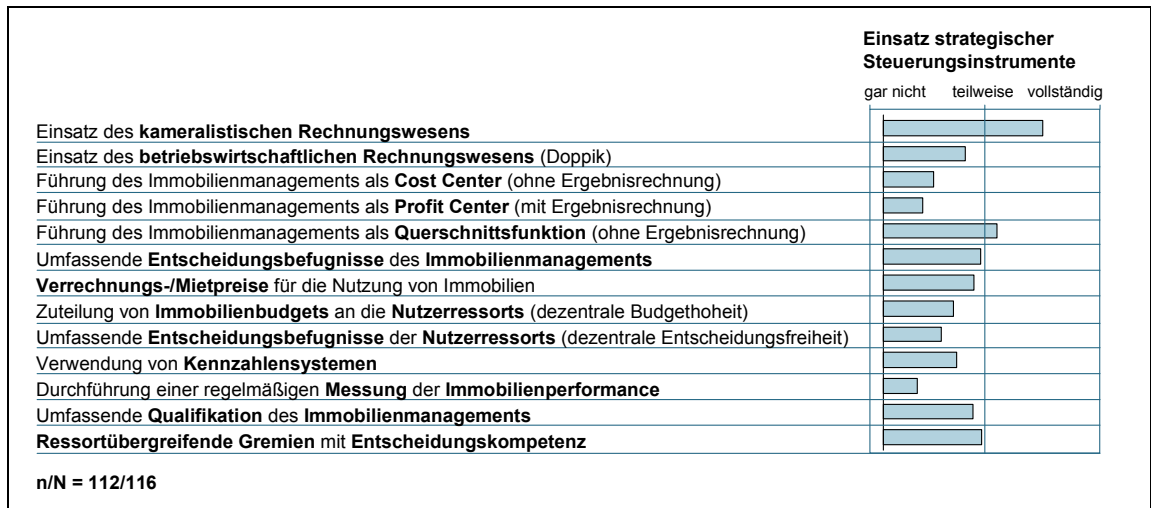


Abbildung 3-25: Strategische Steuerungsinstrumente²³⁵

Danach setzen die befragten Kommunen die angebotenen Steuerungsinstrumente nur in einem Ausmaß ein. Das kameralistische Rechnungswesen steht hingegen mit den bereits dargestellten Nachteilen noch immer im Zentrum der strategischen Steuerung.²³⁶ Die Anwendung von Cost oder Profit Center Strukturen, die in der Privatwirtschaft zunehmend an Bedeutung gewinnen,²³⁷ ist auf kommunaler Ebene bisher kaum zu beobachten. Ebenso selten wird auf immobilienwirtschaftliche Kennzahlensysteme oder auf eine Messung der Immobilienperformance zurückgegriffen.

Durch den geringen Einsatz strategischer Steuerungsinstrumente besteht in den aktuellen Strukturen kaum eine Möglichkeit, Schwachstellen frühzeitig zu identifizieren und geeignete Gegenmaßnahmen zu ergreifen.²³⁸ Zum effizienten

²³⁵ Quelle: Fragebogen 1 – Frage 1.8: "Welche der folgenden Maßnahmen setzen Sie zur strategischen Steuerung im Immobilienmanagement ein (gar nicht, teilweise, vollständig)?"

²³⁶ Vgl. hierzu Punkt 2.3.3.

²³⁷ Vgl. Schäfers (1998a), S. 16-18; Westrup (1997a), S. 34-36; Westrup (1997b), S. 32-25.

²³⁸ Eine Beobachtung, die auch Pfnür in seiner Untersuchung zum betrieblichen Immobilienmanagement gemacht hat. Vgl. Pfnür (1998), S. 16-30.

Umgang mit Immobilien sind geeignete Steuerungsinstrumente erforderlich.²³⁹
 Hier besteht auf kommunaler Ebene ein erheblicher Nachholbedarf.

3.2.2.1.4 Strukturelle und organisatorische Merkmale im operativen Immobilienmanagement

Ergebnisübersicht:

- Die Immobilienorganisation ist bei 77 Prozent der befragten Kommunen funktional ausgerichtet;
- die befragten Kommunen setzen für die Erbringung immobilienwirtschaftlicher Leistungen größtenteils eigenes Personal ein;
- die Datenqualität wird von drei Vierteln der Kommunen als verbesserungsfähig eingestuft;
- nur 39 Prozent der befragten Kommunen können Angaben über die Größe des betreuten Portfolios machen.

Teilnehmerstruktur im operativen Immobilienmanagement

Die nachfolgenden Analysen beziehen sich auf die erhobenen Daten zum Fragebogen "Operative Ausgestaltung des kommunalen Immobilienmanagements".²⁴⁰ Die Beantwortung der Fragen erfolgte vornehmlich durch die Organisationsbereiche, die aktiv in die immobilienwirtschaftlichen Leistungsprozesse eingebunden sind (vgl. Abbildung 3-26).

Am häufigsten waren dies das Gebäudemanagement (35 Prozent) oder das Liegenschaftsamt (24 Prozent). Teilweise (23 Prozent) wurden die Daten auch zusammen mit dem ersten Fragebogen ("Strategie und Organisation") in der Finanzverwaltung erhoben.

Von den befragten Organisationseinheiten in den Kommunen sind 87 Prozent Ämter, Abteilungen oder Dezernate, elf Prozent sind in Form eines Eigen- oder Regiebetriebs organisiert und lediglich zwei Prozent sind formal privatisiert.

²³⁹ Vgl. Pfnür (1998), S.20.

²⁴⁰ Vgl. zum Aufbau des Fragebogens Anhang B.1.2.

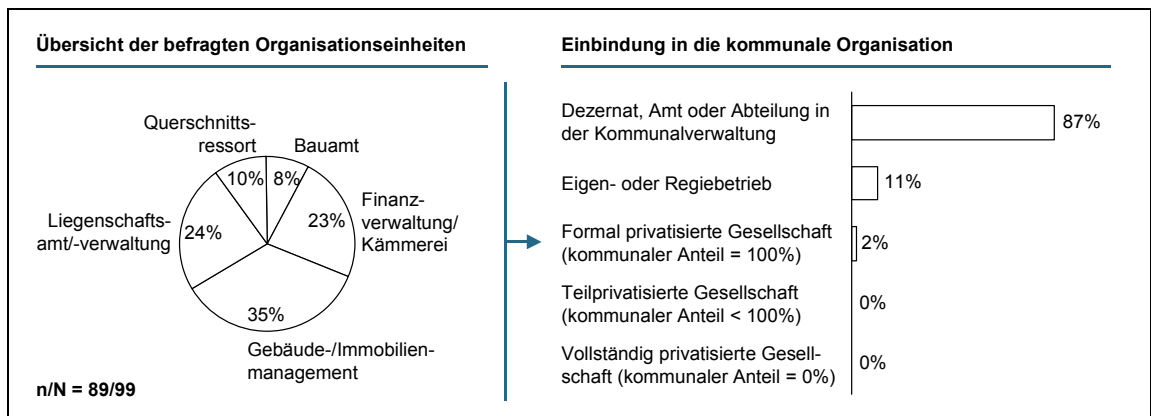


Abbildung 3-26: Teilnehmerstruktur im Bereich des operativen Immobilienmanagements²⁴¹

Organisation des operativen Immobilienmanagements

Bei der Analyse der Organisation des operativen Immobilienmanagements ist zwischen funktionalen, divisionalen und Matrixorganisationen zu unterscheiden. Bei der funktionalen Ausrichtung werden Stellen mit gleichen oder ähnlichen Tätigkeiten (z.B. Beschaffung, Produktion, Absatz, Verwaltung) in einzelnen Abteilungen zusammengefasst. Der Hauptvorteil einer funktionalen Ausrichtung ist der mit einer erhöhten Spezialisierung verbundene Effizienzvorteil, der Nachteil die hohe Abhängigkeit von den anderen Abteilungen.²⁴² Eine divisional ausgerichtete Organisation wird hingegen durch die Bündelung von Objekten, Produkten, Kunden oder Dienstleistungen definiert.²⁴³ Durch die outputorientierte Struktur kann die divisionale Organisationsform mit eigenständigen und leistungsorientierten Unternehmen innerhalb der Gesamtorganisation verglichen werden.²⁴⁴ Die Matrixorganisation ist schließlich eine Kombination der funktionalen und divisionalen Organisationsform. Sie findet sich vor allem bei großen Organisationen mit mehreren Kunden- und/oder Produktgruppen.²⁴⁵

²⁴¹ Quelle: Fragebogen 2 – Frage 1.1: "Wie ist die genaue Bezeichnung Ihrer Einheit und wie ist diese in die kommunale Organisation eingebunden?"

²⁴² Vgl. Kieser und Kubicek (1992), S. 86-87; Hentze und Brose (1985), S. 64.

²⁴³ Vgl. Kieser und Kubicek (1992), S. 86-89.

²⁴⁴ Durch eine divisionale Organisationsform werden unabhängige Einheiten gebildet, "[...] die quasi selbstständig als Unternehmung in der Unternehmung agieren können." Kieser und Kubicek (1992), S. 89.

²⁴⁵ Vgl. Kieser und Kubicek (1992), S. 139-142; Scholz (1997), S. 137; Probst (1992), S. 58-59.

Das Ergebnis der Befragung zur Organisationsform ist in Abbildung 3-27 dargestellt. Danach ist das operative Immobilienmanagement vornehmlich (77 Prozent) funktional organisiert. Divisionale Organisationsformen (18 Prozent) und Matrixorganisationen (5 Prozent) spielen derzeit bei den befragten Kommunen noch eine untergeordnete Rolle.

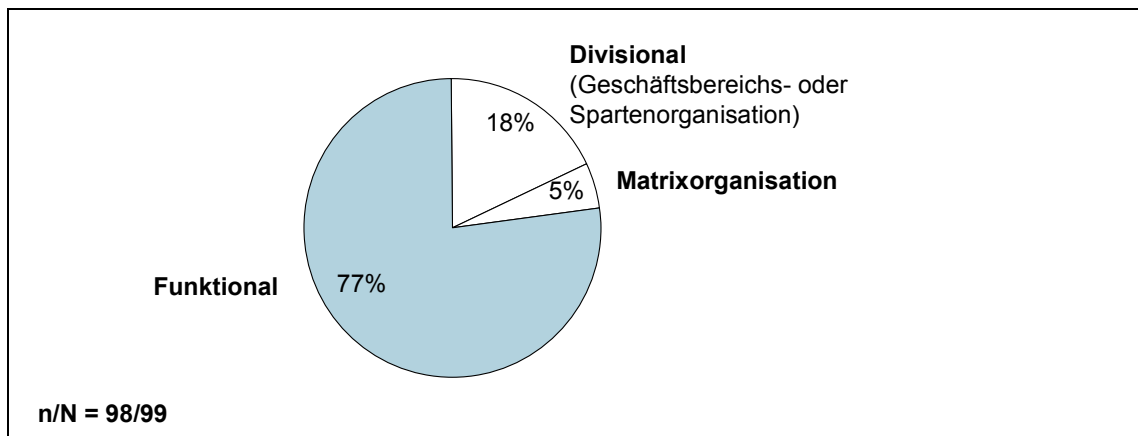


Abbildung 3-27: Organisation des operativen Immobilienmanagements²⁴⁶

Die überwiegend funktionale Organisation resultiert vor allem aus den historisch gewachsenen Strukturen der Bauverwaltungen. Dabei erfolgte der organisatorische Aufbau der Behörden in Anlehnung an das traditionelle Bürokratiemodell durch Trennung einzelner Aufgabenbereiche. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich zukünftig ein höherer Grad an divisionaler Ausrichtung einstellen wird, da diese die Voraussetzung für die Implementierung erfolgsorientierter Steuerungsinstrumente, wie der Cost- oder Profit-Center-Rechnung, ist.²⁴⁷

Strukturen und Verteilung der immobilienwirtschaftlichen Leistungserstellung

Der nächste Untersuchungsgegenstand ist das immobilienwirtschaftliche Leistungsspektrum. Hierzu wird zunächst die Leistungsstruktur (d.h. Leistungsantei-

²⁴⁶ Quelle: Fragebogen 2 – Frage 1.3: "In welcher Form ist Ihre Organisation organisiert, funktional, divisional oder als Matrixorganisation?"

²⁴⁷ Vgl. Hopfenbeck (2000), S. 148; Hentze und Brose (1985), S. 75-76.

le und -tiefe²⁴⁸) und anschließend die Verteilung der Leistung über Kunden- und Objekttypen analysiert.

Die Immobilienverwaltung (Hausverwaltung, Miet- und Vertragsmanagement) und das Bestandsmanagement (Datenerfassung, -analyse und IT-Systeme) haben die größten Leistungsanteile im kommunalen Immobilienmanagement (vgl. Abbildung 3-28). Wie die Betrachtung der Leistungstiefe zeigt, erbringen die Kommunen dabei Management- und Verwaltungsaufgaben überwiegend eigenständig. Bei operativen Aufgaben, beispielsweise Architekten- und Projektsteuerungsleistungen, haben die Kommunen hingegen eine vergleichsweise geringere Leistungstiefe.

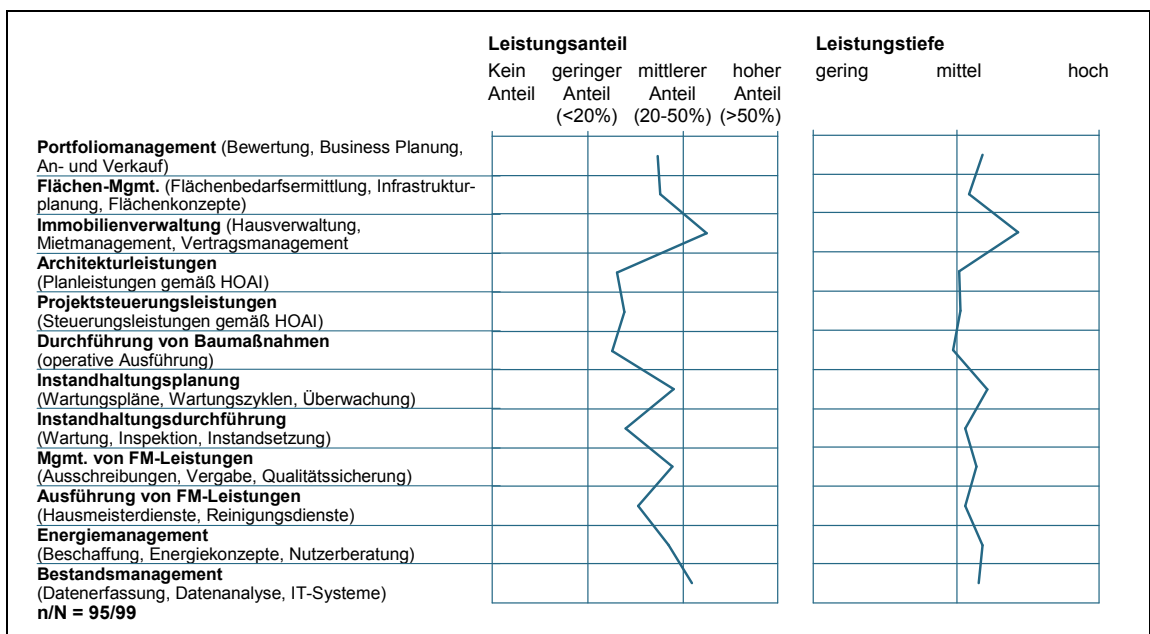


Abbildung 3-28: Leistungsverteilung und Leistungstiefe²⁴⁹

Die relativ hohe Leistungstiefe bestätigt die Untersuchungsergebnisse zum Privatisierungsstand.²⁵⁰ Die Kommunen erbringen immobilienwirtschaftliche Leistungen überwiegend mit eigenem Personal und greifen nur selten auf Kooperationen mit privaten Dienstleistern zurück. Im Zusammenhang mit den derzeitigen

²⁴⁸ Die Leistungstiefe gibt dabei an, in welchem Umfang öffentliche Aufgaben durch die Kommunen selbst wahrgenommen werden. Je geringer die Leistungstiefe, umso mehr Leistungen müssen von Dritten zugekauft werden. Vgl. Naschold, *et al.* (1996), S. 171.

²⁴⁹ Quelle: Fragebogen / Frage 2.2.1: "Welche der folgenden Leistungen erbringt Ihre Organisationseinheit, wie hoch ist der jeweilige Anteil an der Gesamtleistung (geringer, mittlerer oder hoher Anteil) und wie groß ist die Leistungstiefe (gering, mittel oder hoch)?"

²⁵⁰ Vgl. Punkt 3.2.2.1.2.

gen Aktivitäten zur Verwaltungsmodernisierung ist zukünftig jedoch von einer Reduzierung der Leistungstiefe auszugehen.²⁵¹

Abbildung 3-29 zeigt die Leistungsverteilung über Kunden- und Objekttypen.

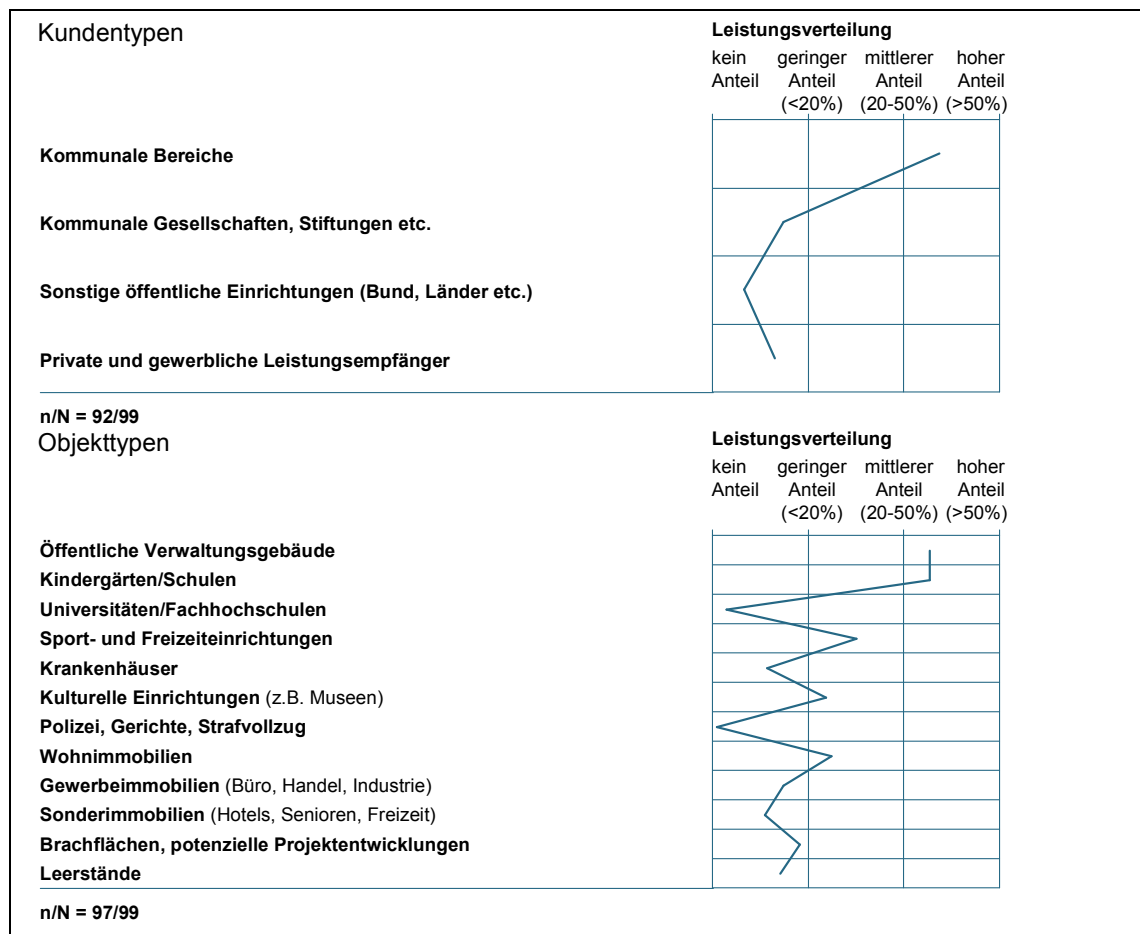


Abbildung 3-29: Verteilung der Leistung über Kunden- und Objekttypen²⁵²

Die Abnehmer immobilienwirtschaftlicher Leistungen finden sich größtenteils in den kommunalen Bereichen. Private Leistungsabnehmer hingegen spielen bislang nur eine untergeordnete Rolle. Bei der geplanten Erweiterung der dezentralen

²⁵¹ Vgl. Rabe (2001), S. 362-366; Diekmann (1998), S. 285-298; Kummer (2001), S. 260-265. Die Fremdvergabe ist dabei jedoch nicht per se für alle Leistungsfelder die beste Alternative. Die optimale Leistungstiefe sollte vielmehr individuell unter Berücksichtigung der *Spezifität* (Personalqualifikationen, Verfahrensweisen, Investitionsgüter etc.) festgelegt werden. Vgl. Naschold, et al. (1996), S. 173. Vgl. zur optimalen Leistungstiefe z.B. Wildemann (1993), S. 174-180.

²⁵² Quellen: Fragebogen 2 – Frage 2.2.2: "Wie verteilt sich die Gesamtleistung anteilmäßig über die folgenden Kunden (geringer, mittlerer oder hoher Anteil)?" und Frage 2.2.3: "Für welche der folgenden Einrichtungen bzw. Immobilientypen erbringen Sie Leistungen und wie ist die Leistung verteilt (geringer, mittlerer oder hoher Anteil)?"

tralen Entscheidungskompetenz²⁵³ stellt die große Abhängigkeit von den kommunalen Auftraggebern eine Gefahr für die kommunalen Immobiliendienstleister dar. Sollten die internen Dienstleister nicht kurzfristig konkurrenzfähig werden, so verlieren sie ihre Kunden an private Anbieter.

Betrachtet man die Verteilung der Leistungsanteile über unterschiedliche Objekttypen, so zeigt sich eine ähnliche Verteilung wie bei der Flächenbedarfsstruktur.²⁵⁴ Öffentliche Verwaltungsgebäude, Kindergärten und Schulen sowie Sport- und Freizeiteinrichtungen weisen die größten Leistungsanteile auf.

Datenqualität

Die bisherigen Untersuchungen zur Datenqualität bestätigen sich auch bei der Befragung der operativen Immobilienbereiche.²⁵⁵ Danach bewerten 76 Prozent der befragten Kommunen die Qualität der zur Verfügung stehenden Daten als nicht ausreichend (vgl. Abbildung 3-30).

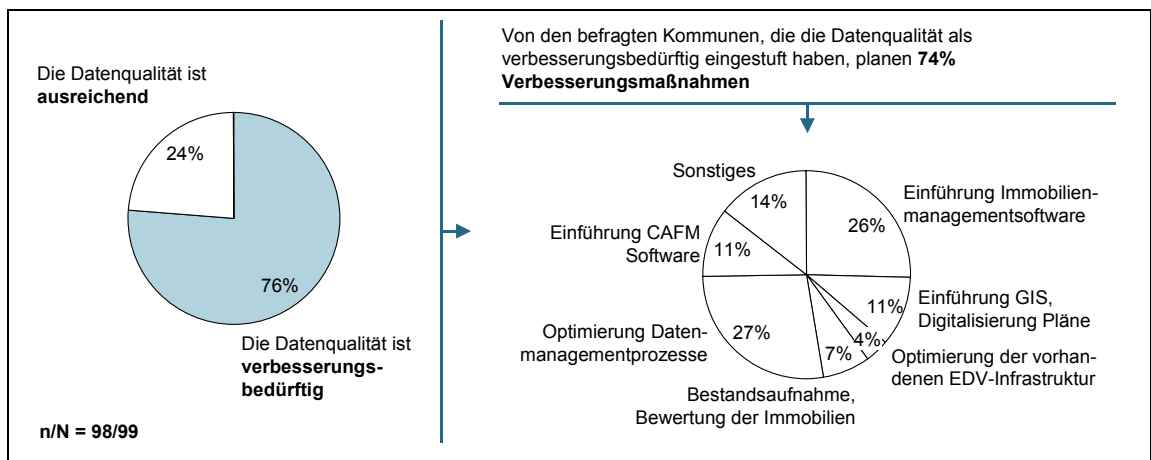


Abbildung 3-30: Datenqualität im operativen Immobilienmanagement²⁵⁶
 Hiervon hat ein großer Anteil (74 Prozent) bereits Maßnahmen zur Optimierung der Datenqualität definiert. So soll die Datenqualität beispielsweise durch die Optimierung der Datenmanagementprozesse (27 Prozent) oder die Einführung einer Immobilienmanagementsoftware (26 Prozent) verbessert werden. Eine

²⁵³ Im Rahmen der Verwaltungsmoderndinierung sollen einzelne Verwaltungsbereiche zukünftig dezentral über den Einsatz der zur Verfügung stehenden Budgets entscheiden können. Vgl. Frischmuth (2000), S. 4-6.

²⁵⁴ Vgl. Abbildung 3-18.

²⁵⁵ Vgl. Punkt 3.2.2.1.1.

vollständige Bestandsaufnahme und Bewertung des Immobilienbestands ist jedoch bislang nur selten (sieben Prozent) vorgesehen.

Die unzureichende Datenlage zeigt sich auch bei der Frage nach der Größe des betreuten Immobilienportfolios. So konnten 61 Prozent der befragten Immobilienbereiche keine Angaben über die Größe des betreuten Portfolios machen (vgl. Abbildung 3-31).

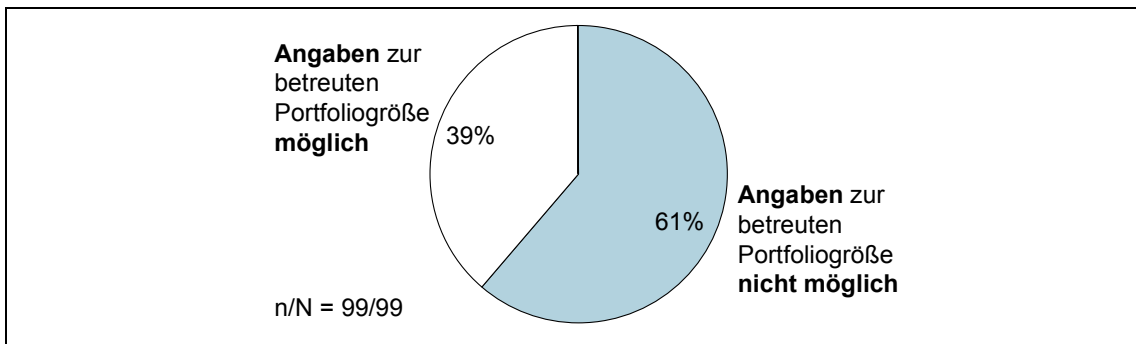


Abbildung 3-31: Größe des betreuten Immobilienportfolios²⁵⁷

Was die angewendeten Aktualisierungszyklen im operativen Datenmanagement anbelangt, so bringen die befragten Kommunen die vorhandenen Daten zu 55 Prozent der Fälle kontinuierlich, zu 30 Prozent periodisch und zu 37 Prozent nur nach Einzelabfragen auf den neuesten Stand (vgl. Abbildung 3-32).

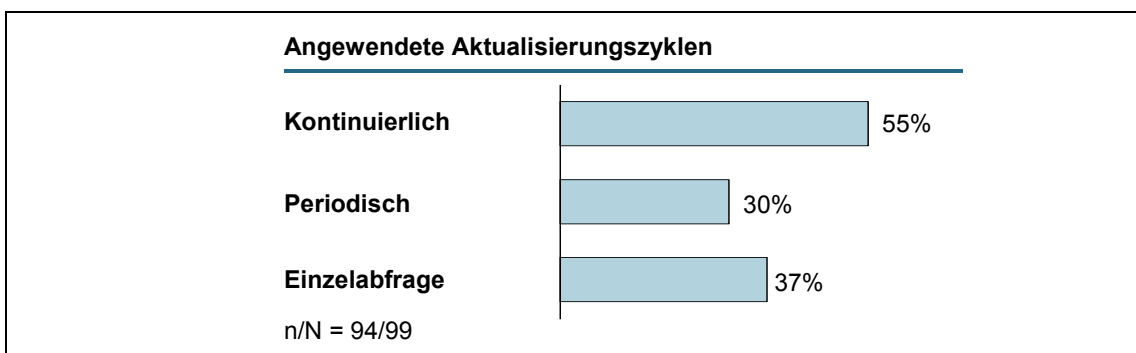


Abbildung 3-32: Aktualisierungszyklen im Bestandsmanagement²⁵⁸

²⁵⁶ Quelle: Fragebogen 2 – Frage 3.1: "Wie schätzen Sie Qualität (Umfang, Aktualität, Verlässlichkeit) der zur Verfügung stehenden Daten ein, ausreichend oder verbesserungsfähig?"

²⁵⁷ Quelle: Fragebogen / Frage 2.1: "Wie groß ist das betreute Immobilienportfolio (eigene und fremde Immobilien), Grundstücksfläche und Gebäudenutzfläche?"

²⁵⁸ Quelle: Fragebogen 2 – Frage 3.5: "In welchen Zeiträumen werden die Daten aktualisiert, kontinuierlich, periodisch oder auf Abfrage? (Mehrfachantwort)"

3.2.2.1.5 Führung und Steuerung im operativen Immobilienmanagement

Ergebnisübersicht:

- Die Verantwortung für das operative Immobilienmanagement ist in unterschiedlichen Ressorts angesiedelt;
- erfolgsorientierte Führungssysteme werden kaum verwendet;
- ein betriebliches Rechnungswesen wird bei nur knapp einem Drittel der befragten Kommunen eingesetzt;
- zur Steuerung werden nur vereinzelt Pläne, Kennzahlen oder Messgrößen eingesetzt;
- es zeigt sich eine hohe Eingriffstiefe von Politik und Verwaltungsspitze auf die operativen Immobilienaktivitäten;
- eine interne Leistungsverrechnung erfolgt nur teilweise.

Organisatorische Verantwortung und Führung des operativen Immobilienmanagements

Im Rahmen der weiteren Untersuchungen zum operativen Immobilienmanagement werden zunächst die organisatorische Verantwortung und die Führung des Immobilienmanagements beleuchtet. Bei der Betrachtung der organisatorischen Verantwortung zeigen sich unterschiedliche Verantwortungsbereiche bei den befragten Kommunen. Zu 36 Prozent ist das Finanzressort, zu 26 Prozent das Bauressort und zu 32 Prozent sind andere Ressorts (z.B. Nutzerressorts) für das operative Immobilienmanagement verantwortlich (vgl. Abbildung 3-33).

Die Führung des operativen Immobilienmanagements erfolgt dabei vornehmlich ohne Anwendung erfolgsorientierter Führungsinstrumente.²⁵⁹ So verwenden lediglich acht Prozent der befragten Kommunen die aufwandsorientierte Cost-Center-Rechnung und nur acht Prozent die ergebnisorientierte Profit-Center-Rechnung.²⁶⁰ Am häufigsten ist das operative Immobilienmanagement derzeit noch ein Querschnittsressort ohne operationalisierte Aufwands- oder Ergebnisrechnung.

²⁵⁹ Siehe auch Simons (1994), S. 333-334.

²⁶⁰ Nach den Untersuchungen von Schäfers setzen im betrieblichen Immobilienmanagement 64,1 Prozent der befragten Unternehmen die Cost-Center- und 30,4 Prozent die Profit-Center-Rechnung ein. Vgl. Schäfers (1997), S. 320.

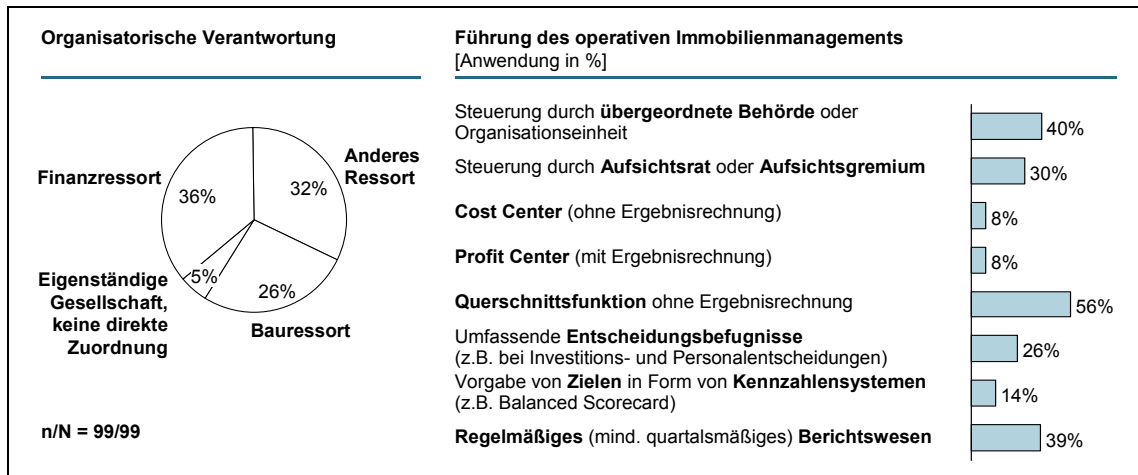


Abbildung 3-33: Organisatorische Zuordnung und Führungs- und Steuerungsinstrumente²⁶¹

Für die Steuerung des operativen Immobilienmanagements ist oftmals die übergeordnete Behörde (40 Prozent) oder der Aufsichtsrat (30 Prozent) zuständig. Die erforderlichen Informationen werden dabei teilweise (39 Prozent) über ein mindestens quartalsmäßiges Berichtswesen bereitgestellt. Konkrete Zielvorgaben,²⁶² die beispielsweise in einem Kennzahlensystem oder einer Balanced Scorecard erfasst werden, sind hingegen seltener (14 Prozent).

Betriebliches Rechnungswesen

Obwohl viele Kommunen sich derzeit mit der Einführung der betriebswirtschaftlichen Kosten- und Leistungsrechnung befassen,²⁶³ verfügen bislang nur 29 Prozent der befragten Kommunen über ein betriebswirtschaftliches Rechnungswesen im operativen Immobilienmanagement (vgl. Abbildung 3-34). Der Großteil der befragten Kommunen verwendet hingegen noch ausschließlich die traditionelle Kameralistik mit den bereits beschriebenen Nachteilen.²⁶⁴

²⁶¹ Quelle: Fragebogen 2 – Frage 1.4: "Welchem Bereich sind Sie organisatorisch zugeordnet und welche Führungs- und Steuerungsinstrumente werden eingesetzt?"

²⁶² Vgl. hierzu z.B. Rabe (2001), S. 362-366.

²⁶³ Vgl. z.B. Budäus (1995); Lüder (1996); Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (1999).

²⁶⁴ Vgl. hierzu Punkt 2.3.3.

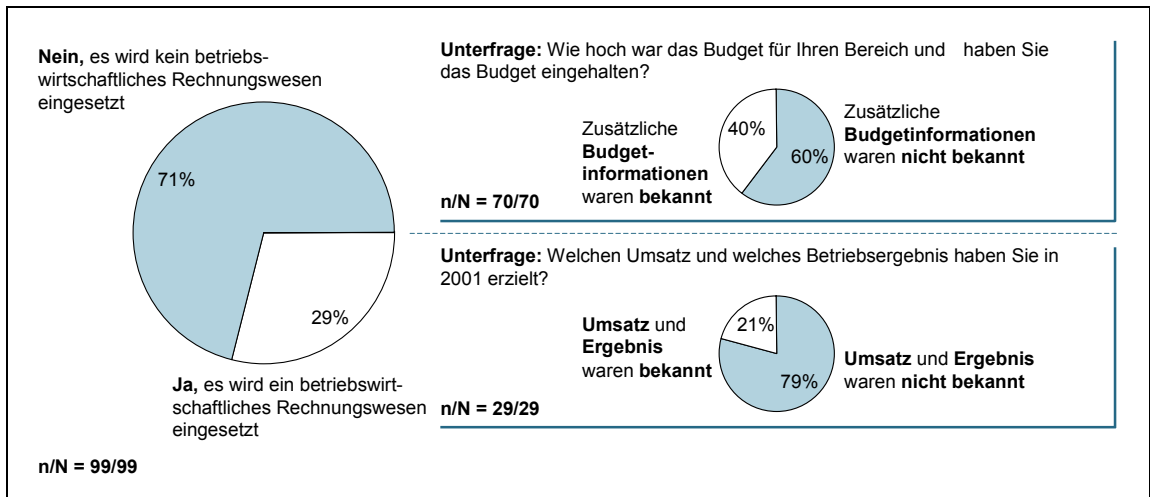


Abbildung 3-34: Einsatz eines betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens²⁶⁵

Unabhängig vom Einsatz eines betriebswirtschaftlichen oder eines kameralistischen Rechnungswesens zeigt sich bei wesentlichen Umsatz-, Ergebnis- und Budgetgrößen eine geringe Transparenz. So konnten (oder wollten)²⁶⁶ lediglich 21 Prozent der Kommunen, die ein betriebswirtschaftliches Rechnungswesen einsetzen, Angaben über Umsatz- und/oder Ergebnisgrößen machen. Von den Kommunen, die ausschließlich das kameralistische Rechnungswesen verwenden, konnten 40 Prozent detailliertere Angaben zu den immobilienwirtschaftlichen Budgets machen.

Verrechnung immobilienwirtschaftlicher Leistungen

Der nächste Untersuchungsgegenstand befasst sich mit der Verrechnung immobilienwirtschaftlicher Leistungen.²⁶⁷ Hauptziel einer internen Leistungsverrechnung im öffentlichen Immobilienmanagement ist die Sichtbarmachung immobilienbezogener Kosten. Zusammen mit vorgegebenen Budgets für die Kernaufgaben der Verwaltung führt die Leistungsverrechnung dabei zu einer verbesserten Ressourcenallokation.²⁶⁸

²⁶⁵ Quelle: Fragebogen 2 – Frage 2.3: "Setzen Sie ein betriebswirtschaftliches Rechnungswesen ein?"

²⁶⁶ Bei der Interpretation der Ergebnisse ist die Auskunftsbereitschaft der befragten Kommunen zu berücksichtigen.

²⁶⁷ Vgl. zur Verrechnung immobilienwirtschaftlicher Leistungen im betrieblichen Immobilienmanagement Schäfers (1997), S. 325-329.

²⁶⁸ Vgl. Lundström (1991), S. 12.

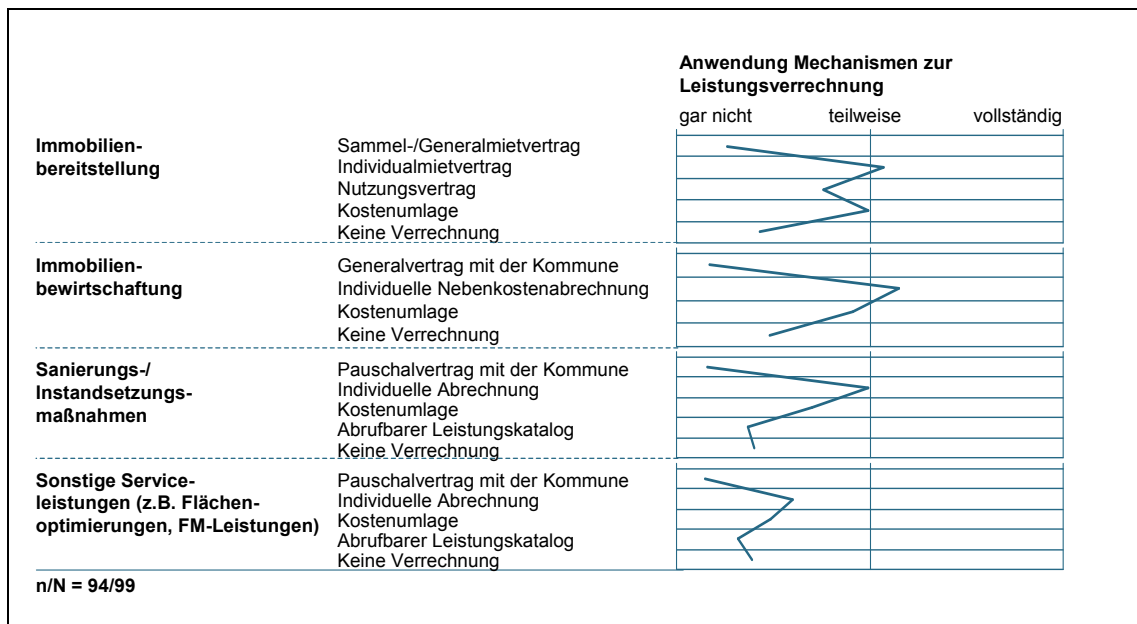
Abbildung 3-35: Mechanismen zur Leistungsverrechnung²⁶⁹

Abbildung 3-35 zeigt die auf kommunaler Ebene eingesetzten Mechanismen zur Leistungsverrechnung. Danach werden Sammel-, Pauschal- und Generalverträge kaum eingesetzt. Am häufigsten finden individuelle Verträge oder Umlagen Anwendung. Insgesamt lässt sich jedoch feststellen, dass die befragten Kommunen die genannten Instrumente zur Leistungsverrechnung weder konsequent noch durchgängig anwenden. Dies führt oftmals zur Auffassung, dass den Nutzern die Immobilienressourcen quasi zum "Null-Tarif" überlassen werden und sie daher die Inanspruchnahme der Leistungen wirtschaftlich im einzelnen nicht rechtfertigen müssen.²⁷⁰

Bei den Überlegungen zum Verrechnungspreissystem sind jedoch auch die damit verbundenen Implementierungs- und Verwaltungsaufwände zu berücksichtigen.²⁷¹ So empfiehlt sich eine individuelle Verrechnung in der Regel nur dann, wenn die zu verrechnenden Kosten eine gewisse Mindestgröße erreichen. Für Kleinstbeträge sind hingegen Pauschalen oder Umlagen besser geeignet.

²⁶⁹ Quelle: Fragebogen / Frage 2.4: "Welche der folgenden Elemente setzen Sie zur Verrechnung Ihrer Leistungen mit den Kunden/Nutzern ein (gar nicht, teilweise oder vollständig)?"

²⁷⁰ Vgl. Lundström (1991), S. 8; Schäfers (1997), S. 325.

²⁷¹ Vgl. Schäfers (1997), S. 326.

Anwendung von Instrumenten zur Steuerung der operativen Immobilienaktivitäten

Zur Analyse der operativen Steuerungs- und Kontrollaktivitäten im kommunalen Immobilienmanagement wird nachfolgend auf die eingesetzten Pläne und Messgrößen sowie auf Instrumente zur Performancemessung eingegangen.²⁷²

Abbildung 3-36 zeigt das Ergebnis der hierzu durchgeführten Untersuchungen.

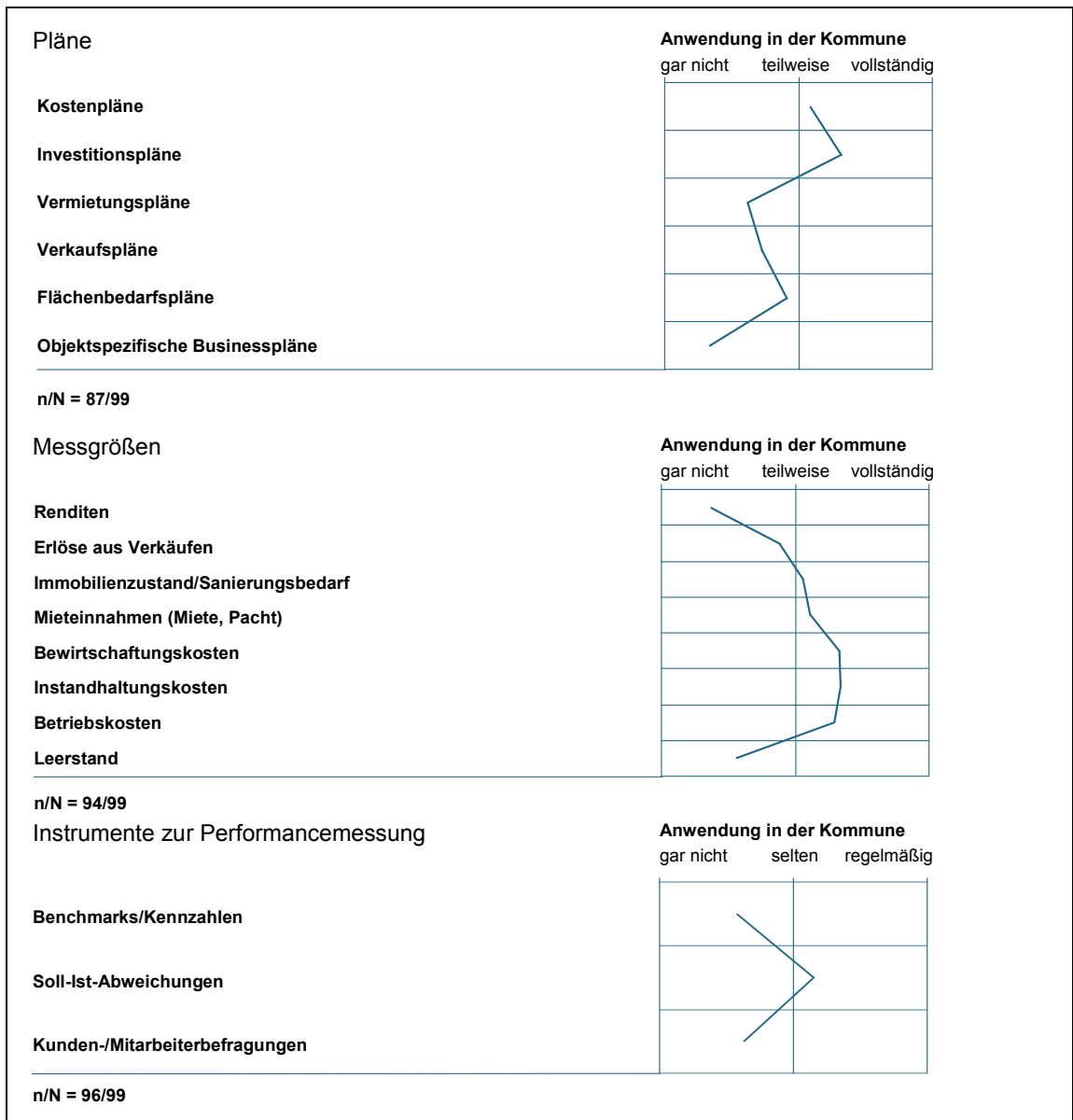


Abbildung 3-36: Anwendung von Instrumenten zur Steuerung der operativen Immobilienaktivitäten²⁷³

²⁷² Vgl. zu Kennzahlen der öffentlichen Gebäudewirtschaft u.a. Walther (1998), 311-338. Siehe auch grundlegend Ossola-Haring (1999).

Betrachtet man zunächst den Einsatz von Plänen, so haben Kosten- und Investitionspläne noch die größten Anteile. Flächenbedarfs-, Verkaufs-, Vermietungs- und objektspezifische Businesspläne spielen hingegen nur eine untergeordnete Rolle. Von den verschiedenen Messgrößen werden vor allem kostenbezogene Größen (z.B. Bewirtschaftungs-, Instandhaltungs- und Betriebskosten) erhoben. Informationen über Messgrößen, die eine zusätzliche Steuerungswirkung haben, beispielsweise Rendite oder Leerstandsquote, liegen kaum vor. Sonstige Steuerungsinstrumente (z.B. Kennzahlensysteme, Benchmarks oder Kundenbefragungen) zur Performancemessung werden ebenfalls kaum eingesetzt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die befragten Kommunen die angebotenen Steuerungs- und Kontrollinstrumente nur in sehr begrenztem Umfang verwenden.²⁷⁴ Eine Beobachtung, die sich teilweise auch in den Untersuchungen zum betrieblichen Immobilienmanagement widerspiegelt.²⁷⁵ Mit dieser festgestellten Untersteuerung fehlt jedoch eine zwingende Voraussetzung zum effektiven Umgang mit dem kommunalen Immobilienvermögen. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

Eingriffstiefe von Politik und Verwaltung

Inwiefern können die operativen Immobilieneinheiten immobilienwirtschaftliche Entscheidungen eigenständig treffen? Zur Beantwortung dieser Frage sollten die Studienteilnehmer angeben, wie intensiv sie den Eingriff von Politik und Verwaltungsspitze in das operative Tagesgeschäft empfinden.

Die durchgeführten Analysen zeigen, dass sowohl die Verwaltungsspitze als auch die Politik erheblich in das Tagesgeschäft des operativen Immobilienmanagements eingreifen (vgl. Abbildung 3-37). Dabei wird jedoch der Eingriff der Verwaltungsspitze im Vergleich zur Politik von den Befragten intensiver empfunden.

²⁷³ Quellen: Fragebogen 2 – Frage 2.5.1: "Wie schätzen Sie die Wichtigkeit (gering, mittel oder hoch) der folgenden Pläne für das Immobilienmanagement ein und setzen Sie diese in Ihrem Bereich ein (gar nicht, teilweise oder vollständig)?", Frage 2.5.2: "Welche der folgenden Messgrößen benutzen Sie zur Steuerung Ihres Bereiches (gar nicht, teilweise oder vollständig)?" und Frage 2.5.3: "Wie häufig setzen Sie die folgenden Instrumente zur Messung der Immobilienperformance ein (regelmäßig, selten oder gar nicht)?".

²⁷⁴ Vgl. hierzu auch Tartler (1998), S. 6.

²⁷⁵ Vgl. Schäfers (1997), S. 332-339; Pfnür (1998), S. 18-28.

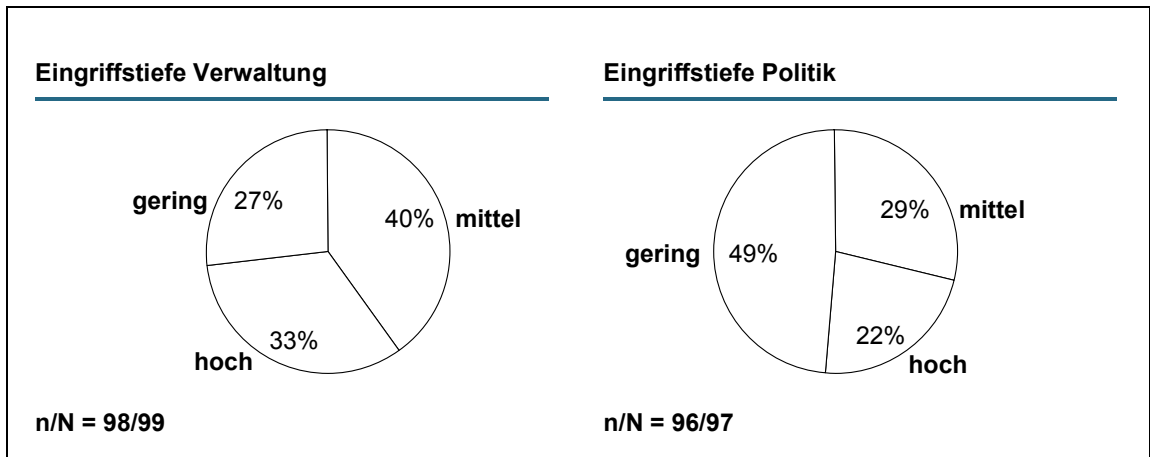


Abbildung 3-37: Eingriffstiefe Verwaltung und Politik²⁷⁶

Die Eingriffstiefe ist von hoher praktischer Relevanz, da sie die Handlungsfähigkeit der operativen Immobilieneinheiten maßgeblich beeinflusst. So müssen beispielsweise in den meisten Kommunen Immobilientransaktionen (An- und Verkäufe) durch den Rat beschlossen werden. Die damit verbundenen Abstimmungs- und Schnittstellenprobleme erschweren ein aktives Engagement im regionalen Immobilienmarkt.²⁷⁷ Zusätzlich bestimmt die Eingriffstiefe die Anforderungen an das immobilienwirtschaftliche Know-how auf Seiten der Politik und Verwaltungsspitze. Dabei muss sichergestellt werden, dass die Entscheidungsträger über die erforderliche Fachkompetenz verfügen, um die langfristigen Auswirkungen der Entscheidungen abschätzen zu können.²⁷⁸

Einsatz Immobilieninformationssystem

Die Gewinnung und Verteilung entscheidungsrelevanter Informationen sind Schlüsselfunktionen im Immobilienmanagement.²⁷⁹ Zur Untersuchung der Form der Informationsbereitstellung wurden die Teilnehmer gefragt, ob sie über ein

²⁷⁶ Quelle: Fragebogen 2 – Frage 1.5: "Wie groß ist die Eingriffstiefe von Verwaltung und Politik im Tagesgeschäft (gering, mittel oder hoch)?"

²⁷⁷ Vgl. Vesper (2000), S. 15.

²⁷⁸ So werden in Anlehnung an die Untersuchungen von Simons wesentliche immobilienwirtschaftliche Entscheidungen überwiegend (71 bis 85 Prozent) durch politische Gremien ohne Einbeziehung von Immobilienexperten getroffen. Vgl. Simons (1993a), S. 648.

²⁷⁹ Vgl. Avis, Gibson und Watts (1989), S. 23; Deakin (1996), S. 16-17.

Implementierung eines Immobilieninformationssystems. Keine Notwendigkeit für ein spezielles Immobilieninformationssystem sahen zudem 13 Prozent der befragten Kommunen.²⁸³

Abschließend wurden Schnittstellen zwischen den eingesetzten Immobilieninformationssystemen und anderen Systemen untersucht. Danach gibt es Schnittstellen zum kameralistischen Rechnungswesen (46 Prozent), zur Finanzbuchhaltung (41 Prozent), zum Budgetierungssystem (35 Prozent) und zu sonstigen externen Systemen (32 Prozent). In 32 Prozent der Fälle ist das Immobilieninformationssystem jedoch eine Insellösung ohne Schnittstelle zu anderen Systemen.

3.2.2.2 Analyse der Zielgrößen im kommunalen Immobilienmanagement

Ein wesentliches Ziel der empirischen Untersuchungen zum kommunalen Immobilienmanagement ist, neben der Strukturanalyse,²⁸⁴ die Identifikation möglicher Wirkungszusammenhänge zwischen ausgewählten Zielgrößen und Einflussfaktoren. Hierzu wurden die zu untersuchenden Zielgrößen so festgelegt, dass sie wesentliche Erfolgskriterien des Immobilienmanagements darstellen.²⁸⁵ Bei den Einflussfaktoren wird davon ausgegangen, dass sie von den Kommunen grundsätzlich frei gestaltbar sind, d.h. die Kommunen können entscheiden, welche Ausprägung der jeweilige Einflussfaktor annehmen soll. Der Untersuchungsumfang ist in Abbildung 3-39 dargestellt.²⁸⁶

²⁸³ Vgl. auch Untersuchungen zum Einsatz von Immobilieninformationssystemen im betrieblichen Immobilienmanagement von Schäfers (1997), S. 275-276.

²⁸⁴ Vgl. Punkt 3.2.2.1.

²⁸⁵ Die Zielgrößen "Strategische Ziele und Zielerreichung" (Punkt 3.2.2.2.1), "Probleme bei der Umsetzung von Reorganisationsmaßnahmen" (Punkt 3.2.2.2.2) und "Immobilienwirtschaftliche Transparenz" (Punkt 3.2.2.2.3) stammen aus dem Fragebogen "Strategie und Organisation". Die Zielgrößen "Ziele im operativen Datenmanagement" (Punkt 3.2.2.2.4) und "Probleme im operativen Immobilienmanagement" (Punkt 3.2.2.2.5) stammen aus dem Fragebogen "Operative Ausgestaltung".

²⁸⁶ Die Auswahl der untersuchten Zielgrößen und Einflussfaktoren erfolgte nach einer Grobanalyse des vorliegenden Datenmaterials. Auf mögliche Wechselwirkungen zwischen einzelnen Zielgrößen und Einflussfaktoren wurde im Rahmen der Untersuchungen nicht eingegangen. Bzgl. der verwendeten statistischen Untersuchungsmethoden vgl. Punkt 3.2.1.

Einflussfaktoren Zielgrößen		Strategische Rolle des kommunalen Im- mobilienvermögens	Strategische Steuerungs- intensität	Eigentums- strategie	Organisatorische Ausrichtung	Organisations- modell	Reorganisations- aktivität
3.2.2.2.1	Strategische Ziele und Zielerreichung	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3.2.2.2.2	Probleme bei der Umsetzung von Reorganisations- maßnahmen		✓	✓			
3.2.2.2.3	Immobilienwirtschaft- liche Transparenz		✓	✓	✓	✓	✓
Einflussfaktoren Zielgrößen		Anwendung von Instrumenten zur Steuerung der ope- rativen Immobilien- aktivitäten	Eingriffstiefe von Politik und Verwaltung	Einsatz Immobilien- informations- system			
3.2.2.2.4	Ziele im operativen Datenmanagement und verfügbarer Datenumfang	✓	✓	✓			
3.2.2.2.5	Probleme im operativen Immobilien- management	✓	✓	✓	✓ Möglicher Einfluss wird untersucht		

Abbildung 3-39: Untersuchungsumfang der Zielgrößen und Einflussfaktoren

Für die Analyse möglicher Wirkungszusammenhänge war teilweise eine Transformation der Rohdaten oder eine Anpassung des Skalenniveaus erforderlich.²⁸⁷ Eine detaillierte Beschreibung der jeweiligen Schritte zur Operationalisierung der Datenauswertung ist Anhang B.2 zu entnehmen.

Die nachfolgenden Analysen sind wie folgt gegliedert: Zur Übersicht findet sich für jede Zielgröße zunächst eine Zusammenfassung der wesentlichen Untersuchungsergebnisse. Nach der Beschreibung der Zielgröße wird auf die individuellen Untersuchungsergebnisse eingegangen (Analyseteil A).²⁸⁸ Daran anschließend folgen jeweils die Untersuchungen möglicher Wirkungszusammenhänge zwischen der Zielgröße und ausgewählten Einflussfaktoren (Analyseteil B).²⁸⁹

²⁸⁷ Z.B. die Berechnung kumulierter Kennzahlen, das Zusammenfassen mehrere Merkmale in einer Kennzahl oder die Ausgrenzung einzelner Merkmale aufgrund zu geringer Antworten.

²⁸⁸ Zur Darstellung der Ergebnisse werden Häufigkeitsverteilungen verwendet.

²⁸⁹ Zur Analyse der Wirkungszusammenhänge werden varianzanalytische Untersuchungen durchgeführt.

3.2.2.2.1 Strategische Ziele und Zielerreichung

Ergebnisübersicht:

- Die strategische Zielerreichung bleibt generell hinter der von den Kommunen angegebenen Wichtigkeit zurück;
- die Betrachtung des Immobilienvermögens als Kostenfaktor führt tendenziell zu einer schlechteren Zielerreichung;
- der Umfang der eingesetzten Steuerungsinstrumente hat einen positiven Einfluss auf die Zielerreichung;
- bei kommunal genutzten Immobilien hat die Eigentumsstrategie positive Effekte auf die Zielerreichung, bei nicht kommunal genutzten Immobilien hingegen zeigt die Nicht-Eigentumsstrategie bessere Ergebnisse;
- von den Kommunen, die in den letzten fünf Jahren Reorganisationsmaßnahmen durchgeführt haben, wird die Zielerreichung im Vergleich zu denen, die keine Projekte durchgeführt haben, geringer eingeschätzt;²⁹⁰
- eine zentrale Ausrichtung zeigt lediglich bei kommunal genutzten Immobilien einen positiven Einfluss auf die Zielerreichung;
- die durchgeführten Analysen zum Organisationsmodell zeigen unerwartete Vorteile des Eigentümer-Modells gegenüber dem Mieter-Vermieter-Modell.²⁹¹

A. Beschreibung – Strategische Ziele und Zielerreichung

Eine quantitativ abgesicherte Messung und Untersuchung der Qualität des kommunalen Immobilienmanagements ist aufgrund fehlender Vergleichsdaten nur schwer möglich.²⁹² Zur Analyse der Qualität des kommunalen Immobilienmanagements wurden daher hilfsweise immobilienwirtschaftliche Ziele und deren Zielerreichung untersucht. Dabei sollten die Studienteilnehmer für ausgewählte immobilienwirtschaftliche Zielgrößen jeweils die Wichtigkeit und die da-

²⁹⁰ Auf mögliche Ursachen wird nachfolgend detailliert eingegangen.

²⁹¹ Vgl. Bewertung der Organisationsmodelle unter Punkt 2.4.2.4. Besondere Aspekte bei der Einführung des Mieter-Vermieter-Modells werden daher im Rahmen der Fallstudien in Abschnitt 3.3 vertiefend behandelt.

²⁹² Es fehlen vor allem Informationen über Kosten, Werte und Leistungen.

zugehörige Zielerreichung einschätzen. Das Ergebnis der Untersuchungen ist in Abbildung 3-40 dargestellt.

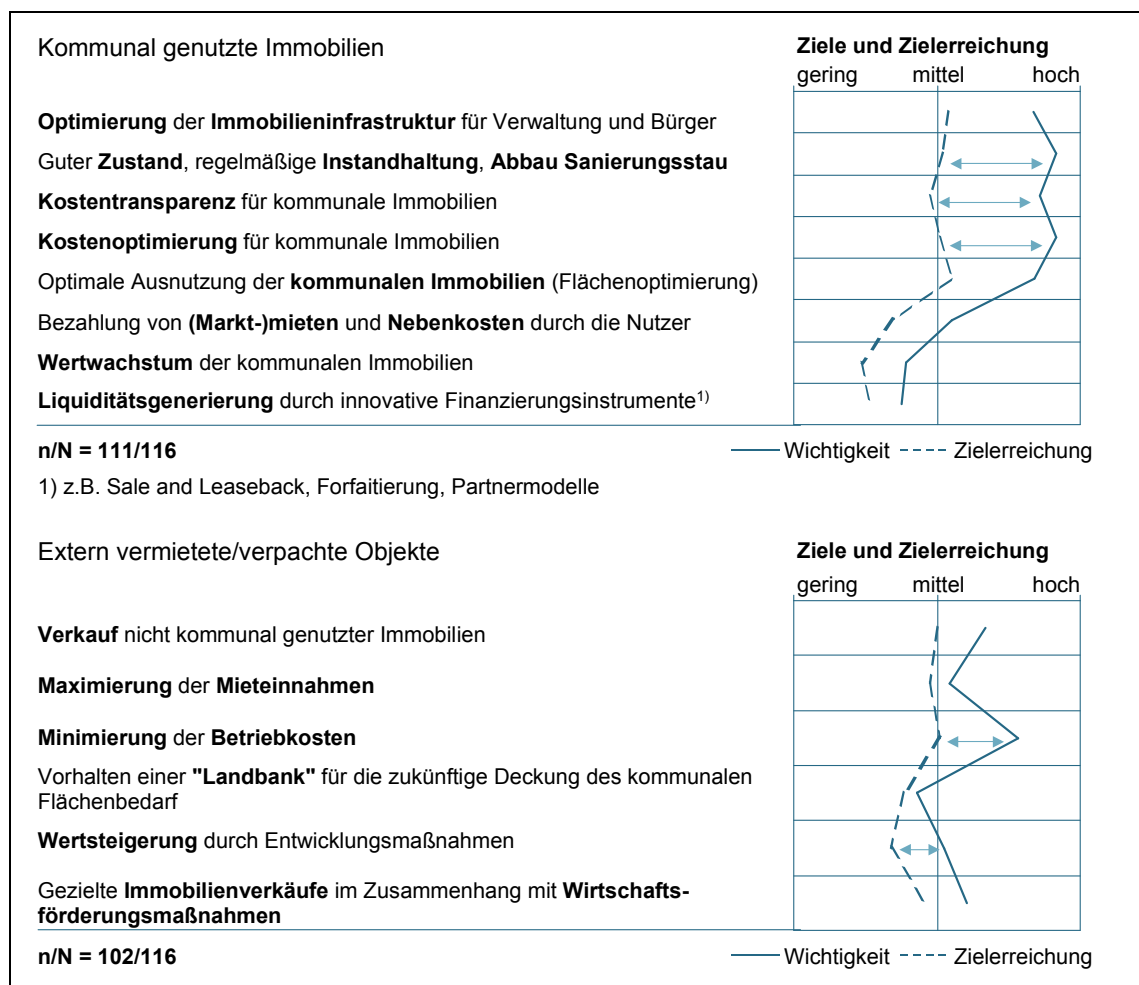


Abbildung 3-40: Ziele und Zielerreichung im kommunalen Immobilienmanagement²⁹³

Der Abstand zwischen der Wichtigkeit und der Zielerreichung kennzeichnet jeweils den relativen Zielerreichungsgrad. Ein kleiner Abstand weist dabei auf eine hohe, und ein großer Abstand auf eine geringe Zielerreichung hin. Da sich die Ziele von kommunal genutzten und extern vermieteten/verpachteten Immobilien teilweise unterscheiden, wurden diese individuell abgefragt.

Wie Abbildung 3-40 zeigt, ist die Zielerreichung sowohl für kommunal als auch für nicht kommunal genutzte Immobilien durchgängig geringer als die Wichtig-

²⁹³ Quellen: Fragebogen 1 – Frage 1.3: "Wie beurteilen Sie die Wichtigkeit und die bisherige Zielerreichung für kommunal genutzte Immobilien in Ihrer Kommune (gering, mittel, hoch)?" und Fragebogen 1 – Frage 1.4: "Wie beurteilen Sie die Wichtigkeit und die bisherige Zielerreichung für derzeit nicht kommunal genutzte Immobilien (z.B. vermietete Objekte an Dritte oder nicht genutzte Flächen) in Ihrer Kommune (gering, mittel oder hoch)?"

keit der einzelnen Ziele. Die Ergebnisse der Untersuchungen zeigen somit einen hohen Handlungsbedarf zur Optimierung des kommunalen Immobilienmanagements.

Bei den kommunal genutzten Immobilien findet sich der größte Handlungsbedarf beim Immobilienzustand, bei der Kostentransparenz und bei der Optimierung der Kostenstrukturen. Hohe Betriebskosten und ungenutzte Wertsteigerungspotenziale sind die Hauptprobleme bei den extern vermieteten bzw. verpachteten Immobilien. Die Betriebskosten sind ein besonders kritischer Punkt, da sie häufig nicht auf die Mieter umgelegt werden.²⁹⁴ Bei den nicht kommunal genutzten Immobilien lässt sich zudem eine geringere Zielerreichung hinsichtlich der Realisierung von Wertsteigerungspotenzialen feststellen.

Vergleicht man die hier empirisch gewonnenen Erkenntnisse mit den bereits beschriebenen Problemfeldern,²⁹⁵ so kann die bisherige Kritik am öffentlichen Immobilienmanagement im Grundsatz bestätigt werden. Nachfolgend soll nun untersucht werden, ob es Wirkungszusammenhänge zwischen den dargestellten strategischen Zielgrößen und ausgewählten Einflussfaktoren gibt. Im Einzelnen wird dabei auf mögliche Zusammenhänge mit folgenden Einflussfaktoren eingegangen:

- Strategischen Einstellung zum kommunalen Immobilienvermögen;
- Strategische Steuerungsintensität;
- Eigentumsstrategie;
- Organisatorische Ausrichtung;
- Organisationsmodell;
- Reorganisationsaktivität.

²⁹⁴ Die Ursache hierfür liegt teilweise in fehlenden technischen Voraussetzungen (z.B. nicht vorhandene Zähler), aber auch in unklaren Abrechnungsregelungen oder im fehlenden Nachhalten offener Forderungen. Vgl. hierzu z.B. Schiller (1996), S. 40-42.

²⁹⁵ Vgl. Beschreibung der Problemfelder unter Punkt 2.3.

B. Einflussfaktoren – Strategische Ziele und Zielerreichung

(1) Einfluss der strategischen Einschätzung des kommunalen Immobilienvermögens auf die Zielerreichung²⁹⁶

Wie Abbildung 3-41 zeigt, ist die Zielerreichung²⁹⁷ für kommunal und nicht kommunal genutzte Immobilien bei denjenigen Kommunen schlechter, die das Immobilienvermögen vornehmlich als Kostenfaktor betrachten.²⁹⁸

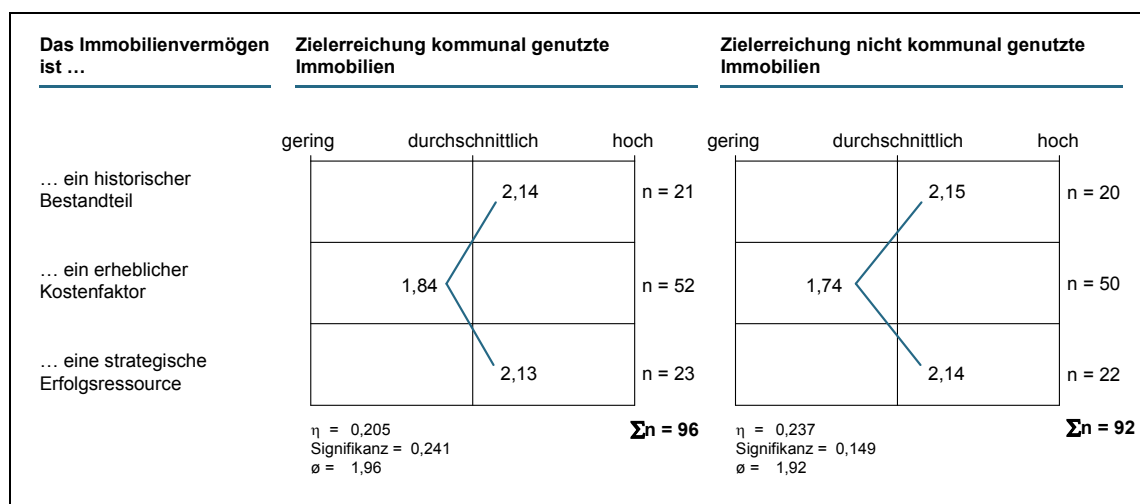


Abbildung 3-41: Einfluss der strategischen Einschätzung des kommunalen Immobilienvermögens auf die Zielerreichung bei kommunal und nicht kommunal genutzten Immobilien²⁹⁹

Mit der Kostenperspektive ist dabei zumeist ein kurzfristiger Planungshorizont verbunden.³⁰⁰ Dabei werden die langfristigen Auswirkungen immobilienwirtschaftlicher Entscheidungen von den Entscheidungsträgern oftmals nicht berücksichtigt. Dies zeigt sich beispielsweise durch die (budgetbedingte) Unterlassung von Instandhaltungsmaßnahmen.³⁰¹ Diese führt langfristig zu einer

²⁹⁶ Zur strategischen Einschätzung vgl. Abbildung 3-21.

²⁹⁷ Für die nachfolgenden Untersuchungen wird die relative gewichtete Zielerreichung verwendet. Vgl. Anhang B.2.

²⁹⁸ Das Zusammenhangsmaß η weist im vorliegenden Fall für kommunal und nicht kommunal genutzte Immobilien jeweils nur einen kleinen Zusammenhang auf. Zur Abgrenzung der Falsifikationsgrenzen vgl. Fußnote 164. Eine statistische Signifikanz konnte nicht bzw. nur schwach nachgewiesen werden.

²⁹⁹ Quelle: eigene Berechnungen.

³⁰⁰ Vgl. Lundström (1991), S. 5.

³⁰¹ Vgl. Audit Commission (2000b), S. 12.

suboptimalen Zielerreichung im Hinblick auf Immobilienzustand und Gesamtinstandhaltungsaufwand.³⁰²

Gleichzeitig impliziert die bei reiner Kostenfokussierung gegebene mangelnde strategische Sichtweise einen passiven und reaktiven Umgang mit dem Immobilienvermögen.³⁰³ Dies wiederum führt zu Zielkonflikten hinsichtlich der Ausschöpfung von Wertsteigerungspotenzialen. So ergeben sich hier beispielsweise Entscheidungen über den Verkauf einzelner Immobilien in der Regel aus (Erlös-)vorgaben des Finanzressorts und nicht auf Grundlage objektspezifischer Analysen (z.B. Werte, Kosten, Auslastung).³⁰⁴

(2) Einfluss der strategischen Steuerungsintensität auf die Zielerreichung³⁰⁵

Ein geringer Einsatz von Steuerungsmaßnahmen³⁰⁶ führt zu einer vergleichsweise schlechten Zielerreichung sowohl bei den kommunal als auch bei den nicht kommunal genutzten Immobilien (vgl. Abbildung 3-42).³⁰⁷

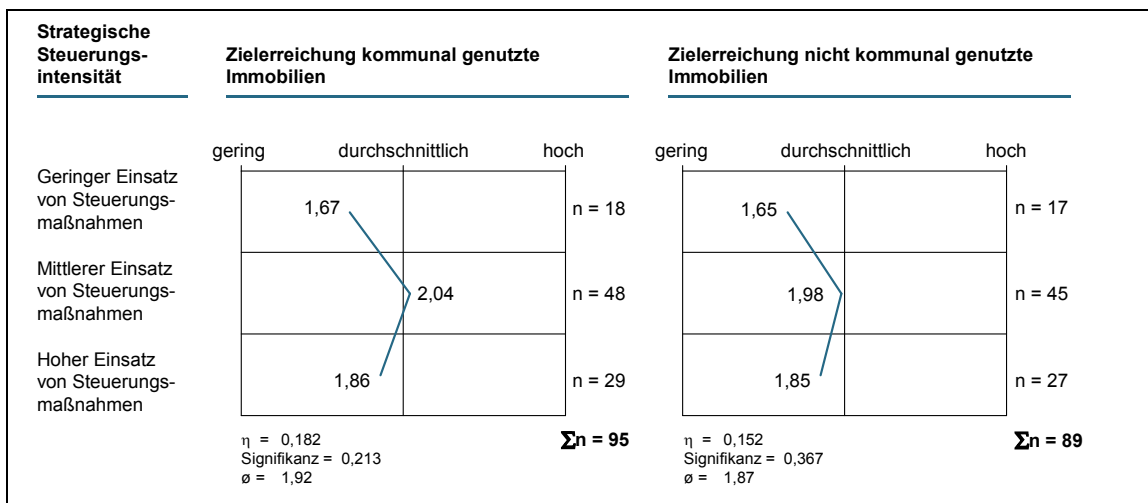


Abbildung 3-42: Einfluss der strategischen Steuerungsintensität auf die Zielerreichung bei kommunal und nicht kommunal genutzten Immobilien³⁰⁸

³⁰² Vgl. zum Instandhaltungsmanagement von Gebäuden Homann (1998), S. 309-344.

³⁰³ Die Immobilien werden dabei "[...] primarily perceived as fixed assets of the authority – something to hold on until they fall empty or become a liability [...]". Audit Commission (2000b), S. 12.

³⁰⁴ Vgl. Audit Commission (2000b), S. 12.

³⁰⁵ Zu den eingesetzten Steuerungsinstrumenten vgl. Abbildung 3-25.

³⁰⁶ Für die Analysen zur Steuerungsintensität wurde auf Basis der eingesetzten Steuerungsinstrumente eine relative Steuerungsintensität berechnet. Vgl. Anhang B.2.

³⁰⁷ Das Zusammenhangsmaß η deutet auf einen schwachen Zusammenhang hin, eine statistische Signifikanz liegt nicht vor.

Auffällig ist jedoch, dass die Zielerreichung bei einer mittleren Steuerungsintensität eine bessere Zielerreichung aufweist als bei einer hohen Steuerungsintensität. Dieses zunächst unerwartete Ergebnis, ist auf einen vermutlich ineffizienten Einsatz der vorhandenen Steuerungsinstrumente zurückzuführen. Die Steuerungseffizienz kann dabei beispielsweise aus der operativen Übersteuerung oder dem falschen (nicht zielorientierten) Einsatz der Steuerungsinstrumente resultieren.³⁰⁹ Auf die Anforderungen eines effektiven und effizienten Steuerungssystems wird detailliert in Abschnitt 4.3 eingegangen.

(3) Einfluss der Eigentumsstrategie auf die Zielerreichung³¹⁰

Bei der Analyse des Einflusses der präferierten Eigentumsstrategie auf die Zielerreichung zeigen sich unterschiedliche Auswirkungen in Abhängigkeit davon, ob es sich um kommunal oder nicht kommunal genutzte Immobilien handelt (vgl. Abbildung 3-43).

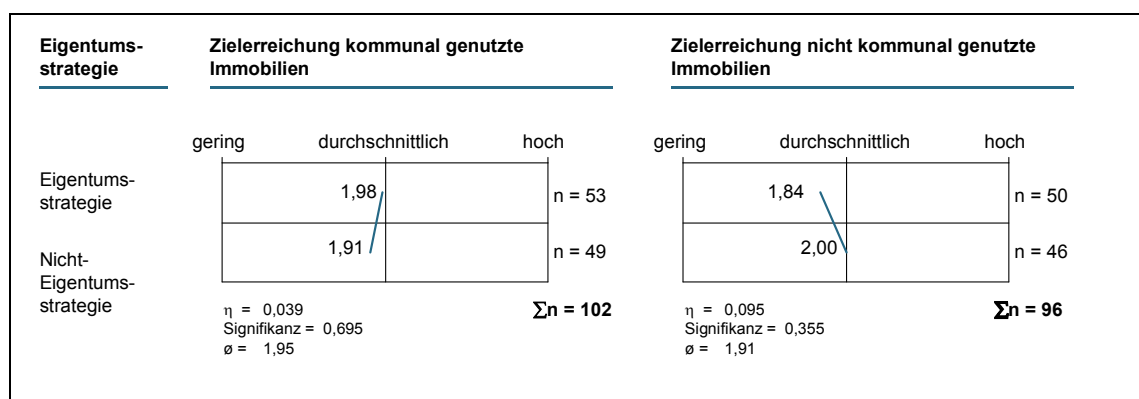


Abbildung 3-43: Einfluss der Eigentumsstrategie auf die Zielerreichung bei kommunal und nicht kommunal genutzten Immobilien³¹¹

Bei den von den Kommunen selbst genutzten Immobilien ist eine geringfügig bessere Zielerreichung bei der Wahl der Eigentumsstrategie zu erkennen. Diese Beobachtung spricht zunächst gegen den derzeitigen Trend, öffentliches Immobilieneigentum zu veräußern und anschließend zurückzumieten.³¹² Be-

³⁰⁸ Quelle: eigene Berechnungen.

³⁰⁹ Vgl. hierzu grundlegend Ulrich und Fluri (1995).

³¹⁰ Die präferierte Eigentumsstrategie gibt an, ob die befragten Kommunen das Eigentum an den genutzten Immobilien als notwendig oder nicht notwendig ansehen. Vgl. zur Eigentumsstrategie Abbildung 3-22.

³¹¹ Quelle: eigene Berechnungen.

³¹² Vgl. Franken (2001), S. 20.

trachtet man jedoch den sehr geringen statistischen Zusammenhang und die fehlende Signifikanz, so kann an dieser Stelle keine valide Aussage zur Eigentumsstrategie getroffen werden.³¹³

Bei den nicht von den Kommunen genutzten Immobilien zeigt die Wahl der Nicht-Eigentumsstrategie eine höhere Zielerreichung. Hier liegt die Vermutung nahe, dass im Zusammenhang mit geplanten Immobilienveräußerungen bereits Optimierungsmaßnahmen mit positiven Effekten durchgeführt wurden. Bei der Interpretation des Ergebnisses sind wiederum der geringe Zusammenhang und die fehlende Signifikanz zu berücksichtigen.

(4) Einfluss der Reorganisationsaktivität auf die Zielerreichung³¹⁴

Ein nicht erwartetes Ergebnis zeigen die durchgeführten Analysen zum Einfluss der Reorganisationsaktivität auf die Zielerreichung. Danach erreichen die Kommunen, die in den letzten fünf Jahren Projekte zur Reorganisation des Immobilienmanagements durchgeführt haben eine schlechtere Zielerreichung, als die Kommunen, die keine Projekte durchgeführt haben (vgl. Abbildung 3-44).³¹⁵

Reorganisationsaktivität	Zielerreichung kommunal genutzte Immobilien			Zielerreichung nicht kommunal genutzte Immobilien		
	gering	durchschnittlich	hoch	gering	durchschnittlich	hoch
In den letzten 5 Jahren wurden Reorganisationsmaßnahmen durchgeführt	1,84		n = 36	1,86		n = 36
In den letzten 5 Jahren wurden keine Reorganisationsmaßnahmen durchgeführt		2,14	n = 63		1,97	n = 58
	$\eta = 0,180$ Signifikanz = 0,075 $\phi = 1,94$			$\eta = 0,065$ Signifikanz = 0,535 $\phi = 1,90$		
	$\Sigma n = 99$			$\Sigma n = 94$		

Abbildung 3-44: Einfluss der Reorganisationsaktivität auf die Zielerreichung bei kommunal und nicht kommunal genutzten Immobilien³¹⁶

Diese Beobachtung weist auf grundsätzliche Probleme bei der Weiterentwicklung des kommunalen Immobilienmanagements hin. Aufgrund der praktischen

³¹³ Eine Diskussion, unter welchen Bedingungen die öffentliche Hand Immobilien im Eigentum halten und wann sie besser fremd anmieten sollte, findet sich bei Wheeler (1993), S. 4-8.

³¹⁴ Zur Reorganisationsaktivität vgl. Abbildung 3-16.

³¹⁵ Bei den kommunal genutzten Immobilien besteht ein statistisch signifikanter schwacher Zusammenhang. Bei den nicht kommunal genutzten Immobilien ist kein Zusammenhang nachweisbar.

³¹⁶ Quelle: eigene Berechnungen.

Relevanz dieses Problems ist eine weitere Analyse der möglichen Ursachen erforderlich. Hierfür können das *valley of despair*, die *kritischere Selbsteinschätzung* sowie eine *falscher Projektansatz und/oder Umsetzungsschwäche* als Erklärungsansätze herangezogen werden (vgl. Abbildung 3-45).

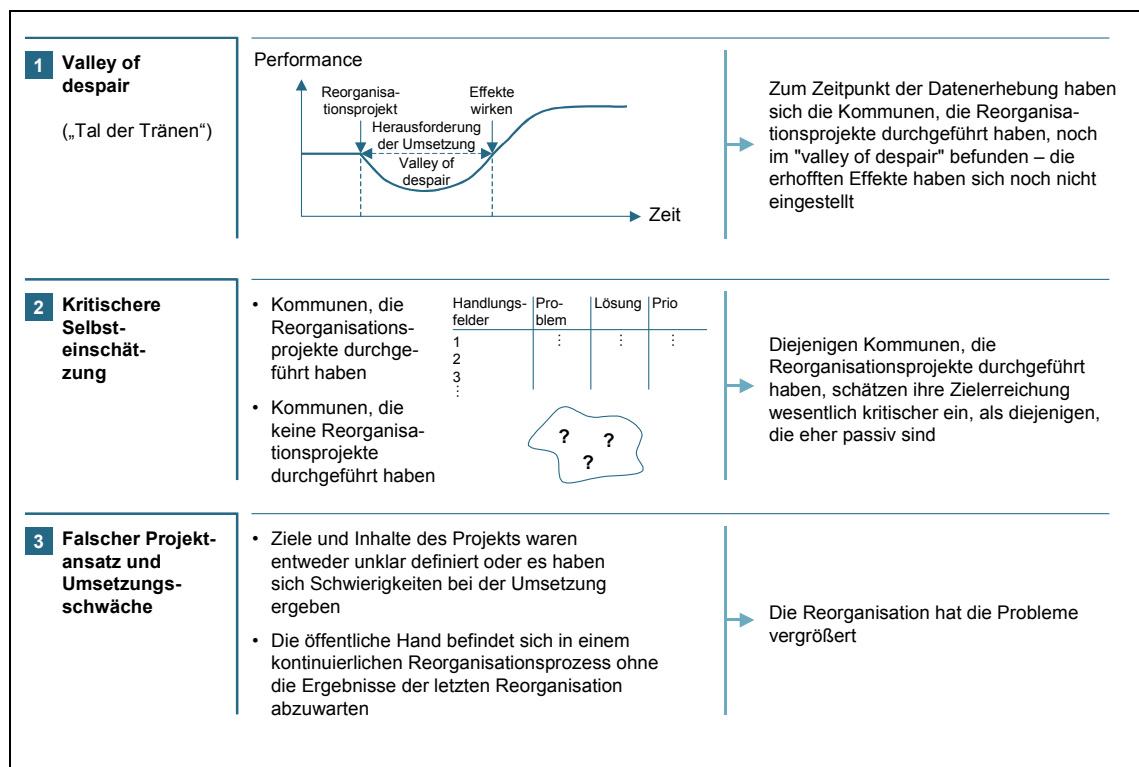


Abbildung 3-45: Erklärungsansätze zur schlechteren Zielerreichung nach durchgeführten Reorganisationsprojekten³¹⁷

Mit jeder Neuausrichtung sind Veränderungen verbunden. Hierbei müssen sich die Mitarbeiter auf veränderte Abläufe, Regeln und Rahmenbedingungen einstellen. Dazu gehören beispielsweise neue EDV-Programme, Prozesse oder Kollegen. Mit diesem Wandlungsprozess sind aufgrund der Veränderungen zunächst Performanceeinbußen zu erwarten. Bis die Effekte der Reorganisationsmaßnahmen wirken, befindet sich die Organisation daher während einer Übergangsphase im sogenannten *valley of despair* oder *Tal der Tränen*.³¹⁸ Im Zusammenhang mit den durchgeführten Untersuchungen ist ebenfalls zu vermuten, dass sich viele der befragten Kommunen nach durchgeführten Reorga-

³¹⁷ Quelle: eigene Darstellung, oberer Teil in Anlehnung an Schneider und Goldwasser (1998), S. 14.

nisationsmaßnahmen noch im beschriebenen *valley of despair* befinden und die erhofften Erfolge bislang noch ausbleiben.

Der zweite Erklärungsansatz ist die vermutlich kritischere Selbsteinschätzung nach durchgeführten Reorganisationsmaßnahmen. Hierbei ist davon auszugehen, dass sich Kommunen im Rahmen von Reorganisationsprojekten intensiv mit den eigenen Schwächen im Immobilienmanagement beschäftigen und diese daher auch verstärkt wahrnehmen. Betrachtet man hingegen die Kommunen, die keine Projekte durchgeführten haben, so ist zu vermuten, dass diese die eigenen Schwachstellen zum Teil gar nicht kennen.

Am problematischsten ist für die Praxis schließlich der dritte Erklärungsansatz. Der mögliche Misserfolg eines Reorganisationsprojekts kann bereits bei der Festlegung der Projektziele eingeleitet worden sein. So kann das Projekt trotz eines eventuell hohen Budgets nicht zum erhofften Erfolg führen, wenn die Projektziele nicht mit der Gesamtstrategie einhergehen. Mögliche Zielkonflikte finden sich beispielsweise im Zusammenhang mit geplanten Privatisierungs- oder Investitionsmaßnahmen, die in der Praxis nicht umsetzbar sind. Ein effektives Umsetzungsmanagement ist zudem aufgrund der hohen Komplexität von Projekten im Immobilienmanagement ein wesentlicher Erfolgsfaktor.³¹⁹ Hierbei ist unter anderem zu beachten, dass sich die öffentliche Hand derzeit in einem kontinuierlichen Reorganisationsprozess befindet. Häufig wird dabei an vielen Projekten gleichzeitig gearbeitet, wobei sich die Projekte gegenseitig beeinflussen. Werden die erhofften Ziele nicht kurzfristig erreicht, so wird oftmals das nächste Reorganisationsprojekt aufgesetzt, ohne dass die Ursachen analysiert werden.³²⁰

³¹⁸ Vgl. hierzu Schneider und Goldwasser (1998), S. 41-45; Whittington, Pettigrew und Ruigrok bezeichnen den Verlauf der Performance als *J-curve*, vgl. Whittington, Pettigrew und Ruigrok (2000), S. 154.

³¹⁹ Vgl. zu den kritischen Erfolgsfaktoren im Immobilienmanagement Isakson und Sircar (1990), S. 26-31.

³²⁰ Vgl. auch Ausführungen zum Umsetzungsmanagement in Abschnitt 4.4.

(5) *Einfluss der organisatorischen Ausrichtung auf die Zielerreichung*³²¹

Bei den kommunal genutzten Immobilien³²² wird bei einer zentralen Organisation eine deutlich höhere Zielerreichung verzeichnet als bei einer dezentralen Organisation (vgl. Abbildung 3-46).³²³

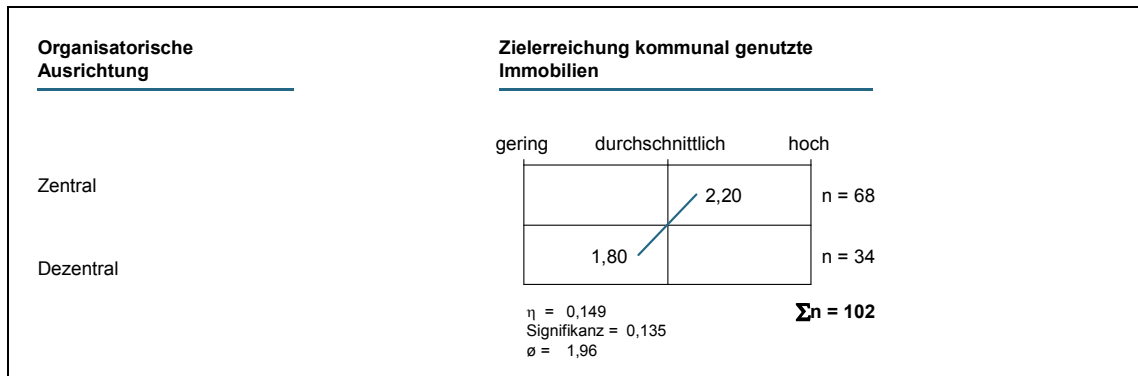


Abbildung 3-46: Einfluss der organisatorischen Ausrichtung auf die Zielerreichung bei kommunal genutzten Immobilien³²⁴

Das vorliegende Ergebnis bestätigt die bereits beschriebenen Vorteile einer zentralen Ausrichtung³²⁵ und deckt sich mit dem derzeit in der Praxis beobachtbaren Zentralisierungstrend.³²⁶

(6) *Einfluss des gewählten Organisationsmodells auf die Zielerreichung*³²⁷

Auf die Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Organisationsmodelle wurde bereits unter Punkt 2.4.2.4 eingegangen. Danach ist zu erwarten, dass das Mieter-Vermieter-Modell im Vergleich zum Eigentümer- und zum Management-Modell tendenziell eine höhere Zielerreichung aufweisen müsste.

Die durchgeführten Analysen³²⁸ zeigen jedoch wider Erwarten ein anderes Ergebnis. Die Zielerreichung ist beim Eigentümer-Modell am größten und beim Mieter-Vermieter-Modell vergleichsweise gering (vgl. Abbildung 3-47).³²⁹

³²¹ Vgl. zur organisatorischen Ausrichtung Abbildung 3-14.

³²² Auf eine Untersuchung eines möglichen Zusammenhangs zwischen der organisatorischen Ausrichtung und nicht kommunal genutzten Immobilien wurde verzichtet. Vgl. hierzu Martindale (1999), S. 207-230.

³²³ Schwacher Zusammenhang, geringe Signifikanz.

³²⁴ Quelle: eigene Berechnungen.

³²⁵ Vgl. Punkt 3.2.2.1.1. Zur Bewertung unterschiedlicher Organisationsformen siehe Schäfers (1997), S. 203-214.

³²⁶ Vgl. z.B. Mies (1998), S. 76; Stumpf und Schübeler (2001), S. 12-14; Winnemöller (1998), S. 25-28.

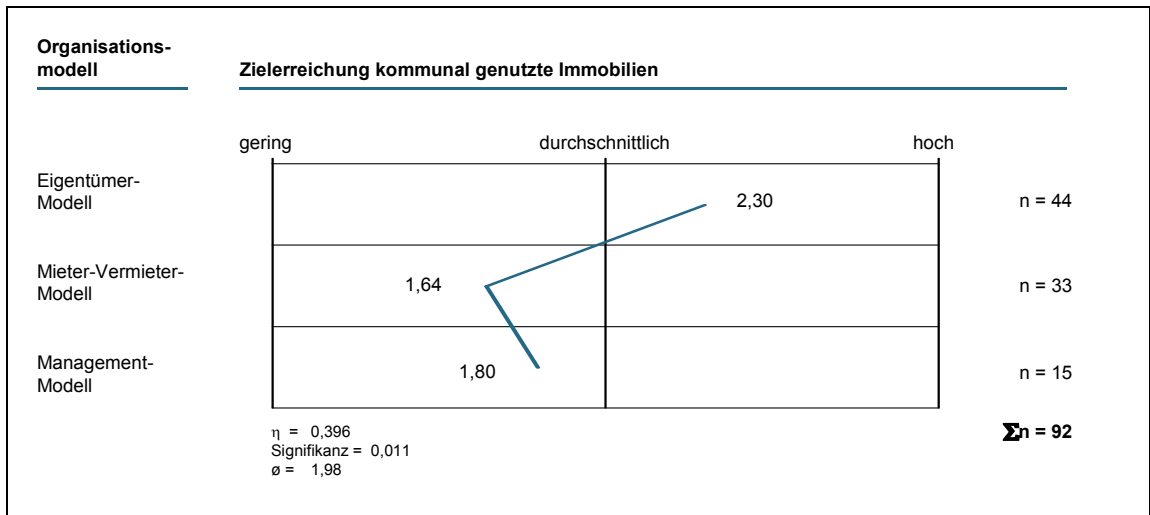


Abbildung 3-47: Einfluss der Organisationsmodelle auf die Zielerreichung bei kommunal genutzten Immobilien³³⁰

Da viele Kommunen und Länder das Mieter-Vermieter-Modell derzeit einführen, ist eine weitere Ursachenanalyse äußerst sinnvoll. Hierfür können zunächst die bereits beschriebenen Erklärungsansätze im Zusammenhang mit der schlechteren Zielerreichung nach durchgeführten Reorganisationsmaßnahmen herangezogen werden.³³¹ Darüber hinaus können zusätzlich folgende Hypothesen zur Erklärung aufgestellt werden:

- Die Einführung des Mieter-Vermieter-Modells ist nicht abgeschlossen;
- die Voraussetzungen (z.B. Datentransparenz, Mietverträge, Mietbudgets) für das Mieter-Vermieter-Modell sind nicht erfüllt;³³²
- in der praktischen Umsetzung zeigen sich Probleme (z.B. fehlende Anreizsysteme, Interessenkonflikte);³³³
- bei der Einführung des Mieter-Vermieter-Modells wurden strukturelle und/oder konzeptionelle Fehler begangen (z.B. zu viele Schnittstellen, unklare Zuordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung).

³²⁷ Zu den Organisationsmodellen vgl. Abbildung 3-15.

³²⁸ Da die nicht kommunal genutzten Immobilien grundsätzlich vermietet werden, wurden diese im Rahmen der Analysen zum Organisationsmodell nicht gesondert betrachtet.

³²⁹ Mittlere bis schwache Zusammenhänge bei hoher bzw. geringer Signifikanz.

³³⁰ Quelle: eigene Berechnungen.

³³¹ Diese sind *valley of despair*, kritischere Selbsteinschätzung und falscher Projektansatz und Umsetzungsschwäche. Vgl. Abbildung 3-45.

³³² Vgl. hierzu z.B. Städtetag Baden-Württemberg (1998), S. 89-136.

³³³ Vgl. hierzu Handlungsempfehlungen in den Abschnitten 4.1 und 4.2.

Aufgrund der aktuellen Relevanz wird im Rahmen der fallstudienbezogenen Untersuchungen vertiefend auf ausgewählte Aspekte des Mieter-Vermieter-Modells eingegangen. Dabei ist die Analyse der praktischen Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modells ein besonderer Schwerpunkt³³⁴

3.2.2.2 Probleme bei der Umsetzung von Reorganisationsmaßnahmen

Ergebnisübersicht:

- Die Umsetzung von Reorganisationsmaßnahmen im kommunalen Immobilienmanagement wird durch fehlende Umsetzungsvoraussetzungen erschwert;
- durch den Einsatz strategischer Steuerungsinstrumente können die Reorganisationsprobleme reduziert werden;
- die Kommunen, die bei den genutzten Immobilien auch das Eigentum präferieren, haben tendenziell geringere Reorganisationsprobleme.

A. Beschreibung – Probleme bei Reorganisationsmaßnahmen

Betrachtet man die derzeitige hohe Reorganisationsaktivität³³⁵ im kommunalen Immobilienmanagement, so stellt sich die Frage nach den Erfolgsfaktoren einer effektiven Umsetzung und den spezifischen Umsetzungsvoraussetzungen. Durch den festgestellten negativen Wirkungszusammenhang zwischen Reorganisationsaktivität und Zielerreichung gewinnt diese Frage zusätzlich an Bedeutung.³³⁶

Zur Analyse der Reorganisationsprobleme sollten die Studienteilnehmer im Rahmen der Datenerhebung die Wichtigkeit ausgewählter Erfolgsfaktoren und die jeweilige Zielerreichung im Ist-Zustand (ausreichend oder verbesserungsbedürftig) einschätzen. Das Ergebnis ist in Abbildung 3-48 dargestellt.

³³⁴ Siehe Abschnitt 3.3.

³³⁵ Vgl. Untersuchungen zur Reorganisationsaktivität in Abbildung 3-16.

³³⁶ Die Kommunen, die Reorganisationsmaßnahmen durchgeführt haben, nehmen eine vergleichsweise geringere Zielerreichung wahr. Vgl. Abbildung 3-44.



Abbildung 3-48: Bewertung der Umsetzungsvoraussetzungen bei Reorganisationsmaßnahmen³³⁷

Obwohl die Wichtigkeit aller Erfolgsfaktoren generell als hoch eingeschätzt wird, zeigt die Einschätzung des Ist-Zustands in den Kommunen einen erheblichen Handlungsbedarf. Besonders verbesserungsbedürftig erscheinen die verfügbaren Bestandsinformationen (70 Prozent), Veränderungsbereitschaft der Mitarbeiter (66 Prozent), vorliegende Konzepte zum kommunalen Immobilienmanagement (58 Prozent) und die Aufdeckung von Interessenskonflikten zwischen den Ressorts (57 Prozent).

Die nachfolgenden Untersuchungen sollen Wirkungszusammenhänge zwischen den wahrgenommenen Reorganisationsproblemen und ausgewählten Einflussfaktoren aufdecken. Hierbei werden folgende Einflussfaktoren betrachtet:

- Strategische Steuerungsintensität;
- Eigentumsstrategie.

³³⁷ Quelle: Fragebogen 1 – Frage 1.10: "Wie schätzen Sie die Wichtigkeit (gering, mittel oder hoch) der folgenden Faktoren bei der Umsetzung von Reorganisationsmaßnahmen ein, und wie würden Sie den Ist-Zustand in Ihrer Kommune beschreiben (ausreichend oder verbesserungsbedürftig)?"

B. Einflussfaktoren – Probleme bei Reorganisationsmaßnahmen

(1) Einfluss der strategischen Steuerungsintensität auf die beobachteten Reorganisationsprobleme³³⁸

Mit zunehmendem Einsatz strategischer Steuerungsinstrumente reduzieren sich die Probleme bei der Durchführung von Projekten zur Neuausrichtung des kommunalen Immobilienmanagements (vgl. Abbildung 3-49).³³⁹

Strategische Steuerungsintensität	Reorganisationsprobleme		
	gering	durchschnittlich	hoch
Geringer Einsatz von Steuerungsmaßnahmen		2,14	n = 22
Mittlerer Einsatz von Steuerungsmaßnahmen		2,04	n = 52
Hoher Einsatz von Steuerungsmaßnahmen	1,77		n = 30
			Σn = 104
$\eta = 0,178$ Signifikanz = 0,198 $\sigma = 1,98$			

Abbildung 3-49: Einfluss der strategischen Steuerungsintensität auf die vorhandenen Reorganisationsprobleme³⁴⁰

Der hier festgestellte Wirkungszusammenhang zwischen der Reorganisationsaktivität und der Steuerungsintensität ist nicht überraschend, da Steuerungsinstrumente verschiedene positive Effekte im Reorganisationsprozess mit sich bringen. Zunächst kann davon ausgegangen werden, dass die eingesetzten Steuerungsinstrumente Missstände und Zielabweichungen frühzeitig aufdecken. Hierdurch ergibt sich die Möglichkeit, rechtzeitig geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen (z.B. Zielkorrekturen, personelle Maßnahmen, Investitionen) zu ergreifen. Zudem machen Steuerungsinstrumente die Erfolge von Reorganisationsmaßnahmen sichtbar und messbar. Die Ergebnisse können somit an die Mitarbeiter kommuniziert werden, was wiederum einen positiven Effekt auf deren Motivation hat.³⁴¹

³³⁸ Zur strategischen Steuerungsintensität vgl. Abbildung 3-25.

³³⁹ Schwacher Zusammenhang, keine statistische Signifikanz.

³⁴⁰ Quelle: eigene Berechnungen.

³⁴¹ Vgl. Scharitzer und Korunka (2000), S. 943-945.

3.2.2.2.3 Immobilienwirtschaftliche Transparenz

Ergebnisübersicht:

- Von den befragten Kommunen³⁴⁶ konnten viele Fragen zur immobilienwirtschaftlichen Transparenz (d.h. Kenntnis des Portfoliowerts, haushaltstechnische Abgrenzbarkeit der immobilienbezogenen Einnahmen und Ausgaben sowie Konkretisierbarkeit der immobilienwirtschaftlichen Einnahmen und Ausgaben) nicht oder nur in geringem Umfang beantwortet werden;
- die immobilienwirtschaftliche Transparenz wird durch den Einsatz strategischer Steuerungsinstrumente erheblich verbessert;
- die Nicht-Eigentumsstrategie zeigt im Vergleich zur Eigentumsstrategie eine bessere immobilienwirtschaftliche Transparenz;
- bei den Kommunen, die in den letzten fünf Jahren Projekte im Immobilienmanagement durchgeführt haben, zeigt sich eine verbesserte immobilienwirtschaftliche Transparenz;
- eine zentrale organisatorische Ausrichtung zeigt im Vergleich zur dezentralen organisatorischen Ausrichtung eine bessere immobilienwirtschaftliche Transparenz;
- von den betrachteten Organisationsmodellen zeigt das Management-Modell die höchste und das Eigentümer-Modell die geringste immobilienwirtschaftliche Transparenz.

A. Beschreibung – Immobilienwirtschaftliche Transparenz

Für effiziente und effektive Entscheidungen im kommunalen Immobilienmanagement ist, ähnlich wie in anderen Aufgabenbereichen auch, die Kenntnis entscheidungsrelevanter Informationen unabdingbar. Daher sollten die Studienteilnehmer im Rahmen der Datenerhebung zunächst Angaben zur immobilienwirtschaftlichen Transparenz machen.³⁴⁷ Dabei

- gibt die *Werttransparenz* an, ob der Wert des kommunalen Immobilienportfolios bekannt ist;

³⁴⁶ Die Befragung bezieht sich hier auf den ersten Fragebogen "Strategie und Organisation", der in der Regel durch Vertreter des Finanzressorts beantwortet wurde. Vgl. Abbildung 3-4.

³⁴⁷ Vgl. Fußnote 346.

- kennzeichnet die *Haushaltstransparenz*, ob die immobilienbezogenen Einnahmen und Ausgaben haushaltstechnisch abgrenzbar sind;
- beschreibt die *Einnahmen- und Ausgabentransparenz*, ob die immobilienwirtschaftlichen Einnahmen und Ausgaben weiter konkretisierbar sind.

Diese Zielgrößen werden nachfolgend beschrieben und hinsichtlich des Stichprobenumfangs ausgewertet. Im Anschluss daran wird auf mögliche Wirkungszusammenhänge mit ausgewählten Einflussfaktoren³⁴⁸ eingegangen.

Werttransparenz

Eine ungenügende Transparenz zeigt sich bereits bei der Frage nach dem Wert des kommunalen Immobilienportfolios. Obwohl 76 Prozent der befragten Kommunen angaben, dass sie Instrumente zur Wertermittlung einsetzen, konnten davon aber nur 36 Prozent konkrete Angaben oder Abschätzungen zum Portfoliowert machen (vgl. Abbildung 3-51).

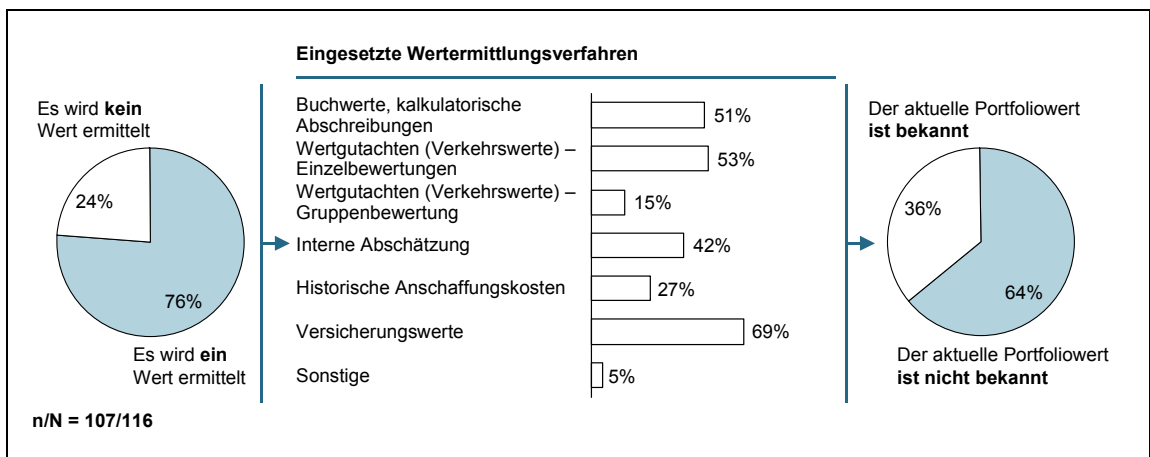


Abbildung 3-51: Wertermittlungsverfahren und Portfoliowert³⁴⁹

Betrachtet man die eingesetzten Wertermittlungsverfahren, so lässt sich ein breites Spektrum der verwendeten Methoden beobachten. Die größten Anteile davon haben Versicherungswerte (69 Prozent), Wertgutachten auf Objektbasis (53 Prozent), Buchwerte (51 Prozent) und interne Abschätzungen (42 Pro-

³⁴⁸ Diese sind: Strategische Steuerungsintensität, Eigentumsstrategie, Organisatorische Ausrichtung, Organisationsmodell und Reorganisationsaktivität.

³⁴⁹ Quelle: Fragebogen 1 – Frage 4.4: Wie wird der Wert des Immobilienbestands in Ihrer Kommune ermittelt (Mehrfachantwort) und wie viel ist der Immobilienbestand wert?"

zent).³⁵⁰ Die Anzahl und die anteilmäßige Verteilung der verwendeten Verfahren führt zu folgenden zwei Vermutungen: Erstens gibt es keine einheitliche und generell akzeptierte Methode zur Ermittlung der kommunalen Immobilienwerte und zweitens, auch wenn Immobilienwerte ermittelt werden, geschieht dies oftmals redundant und ohne die Möglichkeit, einzelne Werte miteinander zu vergleichen.³⁵¹

Haushaltstransparenz

Wie bereits in der Einleitung dargestellt, ist mit dem öffentlichen Immobilienmanagement eine große Kostendimension verbunden. Dabei wird von einem immobilienbezogenen Kostenanteil von 15 bis 20 Prozent des Verwaltungshaushalts ausgegangen.³⁵² Im Rahmen der durchgeführten Analysen sollte diese Kostendimension mit der Selbsteinschätzung der Kommunen verglichen werden. Hierfür sollten die Studienteilnehmer das Haushaltsvolumen und die immobilienbezogenen Einnahmen und Ausgaben abschätzen.

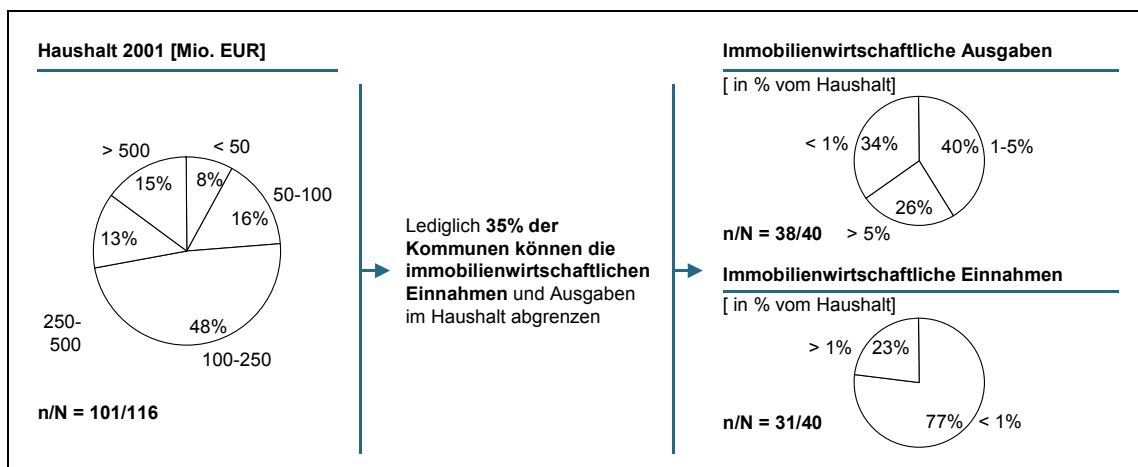


Abbildung 3-52: Haushalt und Abgrenzung immobilienwirtschaftlicher Ausgaben und Einnahmen³⁵³

Insgesamt konnten (oder wollten) jedoch nur 35 Prozent der befragten Kommunen Angaben über die konkreten immobilienwirtschaftlichen Ausgaben machen

³⁵⁰ Da oftmals mehr als ein Verfahren eingesetzt wird, ergibt sich eine Gesamtsumme, die größer als 100 Prozent ist.

³⁵¹ Für weitere Überlegungen zur Bewertung öffentlicher Immobilien vgl. Punkt 4.1.3.

³⁵² Vgl. Abschnitt 1.1.

³⁵³ Quellen: Fragebogen 1 – Frage 5.1: "Welches Volumen hatte der Gesamthaushalt Ihrer Kommune in 2001?" und Frage 5.2: "Können Sie die immobilienwirtschaftlichen Ausgaben und Einnahmen abgrenzen?"

(vgl. Abbildung 3-52). Im Vergleich zur angenommenen Kostendimension (15 bis 20 Prozent) schätzen jedoch drei Viertel der befragten Kommunen den Ausgabenanteil wesentlich geringer (kleiner als 5 Prozent) ein. Diese Ergebnisse zeigen nicht nur, dass die Kommunen kaum Kenntnis über die immobilienbezogenen Ausgaben und Einnahmen³⁵⁴ haben, sondern auch, dass von vielen Kommunen die immobilienwirtschaftliche Kostendimension in großem Umfang unterschätzt wird.

Einnahmen- und Ausgabentransparenz

Das letzte Untersuchungsmerkmal zur immobilienwirtschaftlichen Transparenz beschreibt die Konkretisierbarkeit der immobilienbezogenen Ausgaben und Einnahmen. Hierzu sollten die Studienteilnehmer angeben, wie sich die immobilienbezogenen Ausgaben und Einnahmen anteilmäßig über vorgegebene Kategorien verteilen. Das Ergebnis der Befragung ist in Abbildung 3-53 dargestellt. Von den befragten Kommunen konnten danach lediglich 59 bzw. 53 Prozent eine Abschätzung zur Verteilung der Ausgabe bzw. Einnahmen vornehmen.

Die größten Positionen auf der Ausgabenseite bilden die Instandhaltungs- und Nebenkosten für kommunal genutzte Objekte, gefolgt von Mietaufwendungen für extern angemietete Objekte. Vergleicht man den eher geringen Anteil der internen Verrechnungsmieten mit den durchgeführten Untersuchungen zur Flächenbedarfsdeckung, bestätigt sich die geringe Leistungsverrechnung.³⁵⁵ Obwohl die Kommunen zwischen 67 und 74 Prozent des kommunalen Flächenbedarfs durch die Bereitstellung eigener Immobilien decken,³⁵⁶ werden dafür kaum Mieten berechnet. Den Nutzern stehen die Immobilien *quasi umsonst* zur Verfügung.³⁵⁷ Dieses führt wiederum zu einer geringen Motivation, die genutzten Flächen zu reduzieren.

³⁵⁴ Ein Vergleich mit den Einnahmen wurde aufgrund fehlender Vergleichsdaten nicht durchgeführt.

³⁵⁵ Vgl. Abbildung 3-35.

³⁵⁶ Vgl. Abbildung 3-18.

³⁵⁷ Vgl. auch Lundström (1991), S. 8.

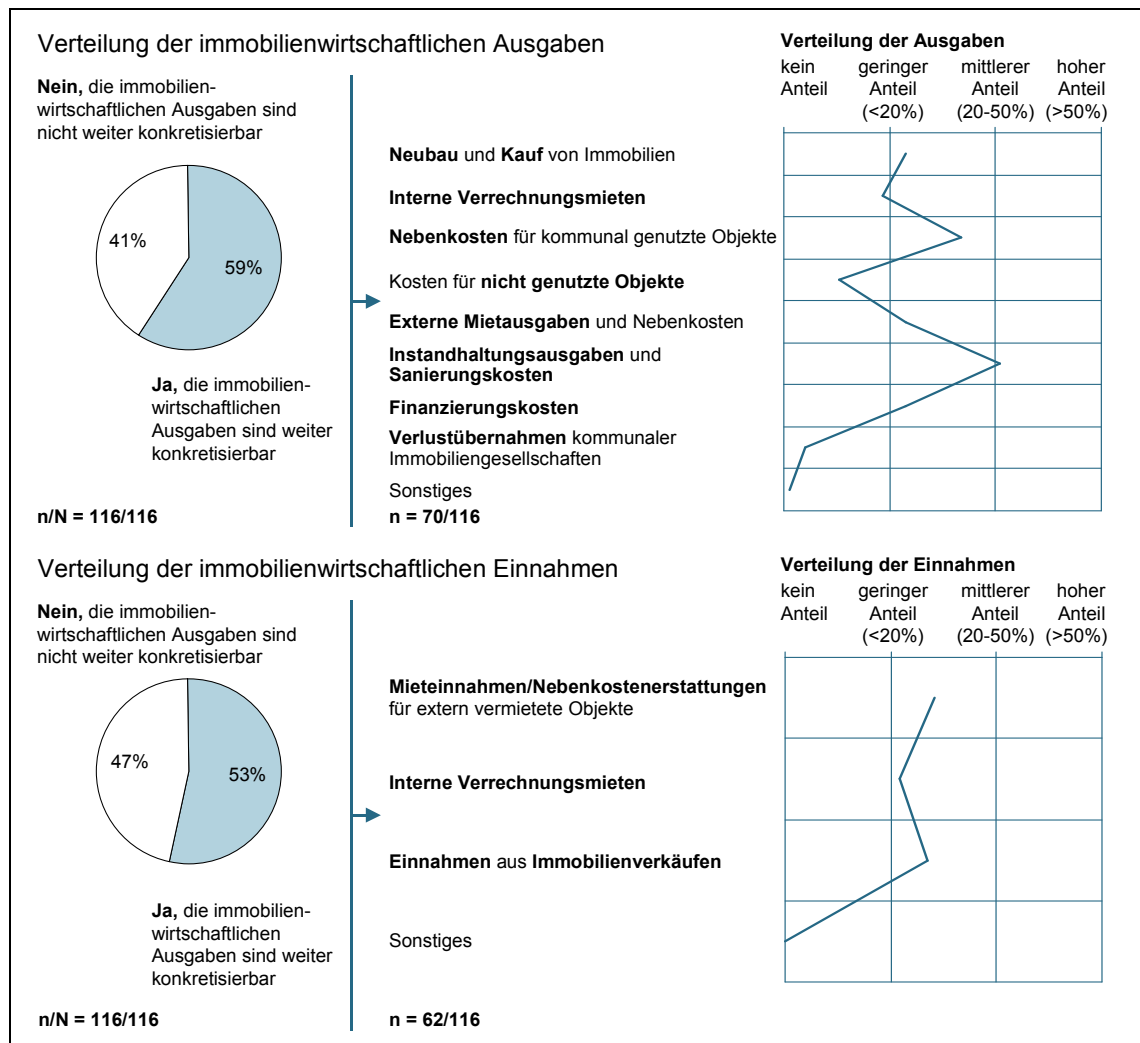


Abbildung 3-53: Verteilung der immobilienwirtschaftlichen Ausgaben und Einnahmen³⁵⁸

Auf der Einnahmenseite halten sich externe Mieteinnahmen, interne Verrechnungsmieten und Einnahmen aus Grundstücksverkäufen in etwa die Waage. Hierbei ist einerseits anzumerken, dass die Einnahmen aus Immobilienverkäufen zukünftig keinen konstanten Zahlungsstrom darstellen werden.³⁵⁹ Bei den internen Verrechnungsmieten ist andererseits zu berücksichtigen, dass sie nicht zu einem Liquiditätszufluss führen. Sie ist vielmehr eine Hilfsgröße zur Abbildung interner Leistungsbeziehungen (z.B. Mieter- Vermieter- Modell).

³⁵⁸ Quellen: Fragebogen 1 – Frage 5.3: "Können Sie die Verteilung der Ausgaben weiter konkretisieren?" und Frage 5.4: "Können Sie die Verteilung der Einnahmen weiter konkretisieren?"

³⁵⁹ Jede Immobilie kann nur einmal veräußert werden.

B. Einflussfaktoren – Immobilienwirtschaftliche Transparenz

(1) Einfluss der strategischen Steuerungsintensität auf die immobilienwirtschaftliche Transparenz³⁶⁰

Ein zunehmender Einsatz von Steuerungsinstrumenten hat erwartungsgemäß einen positiven Effekt auf die immobilienwirtschaftliche Transparenz. Wie im oberen Teil von Abbildung 3-54 dargestellt, nimmt die Kenntnis über den aktuellen Portfoliowert mit zunehmendem Einsatz strategischer Steuerungsinstrumente zu.³⁶¹

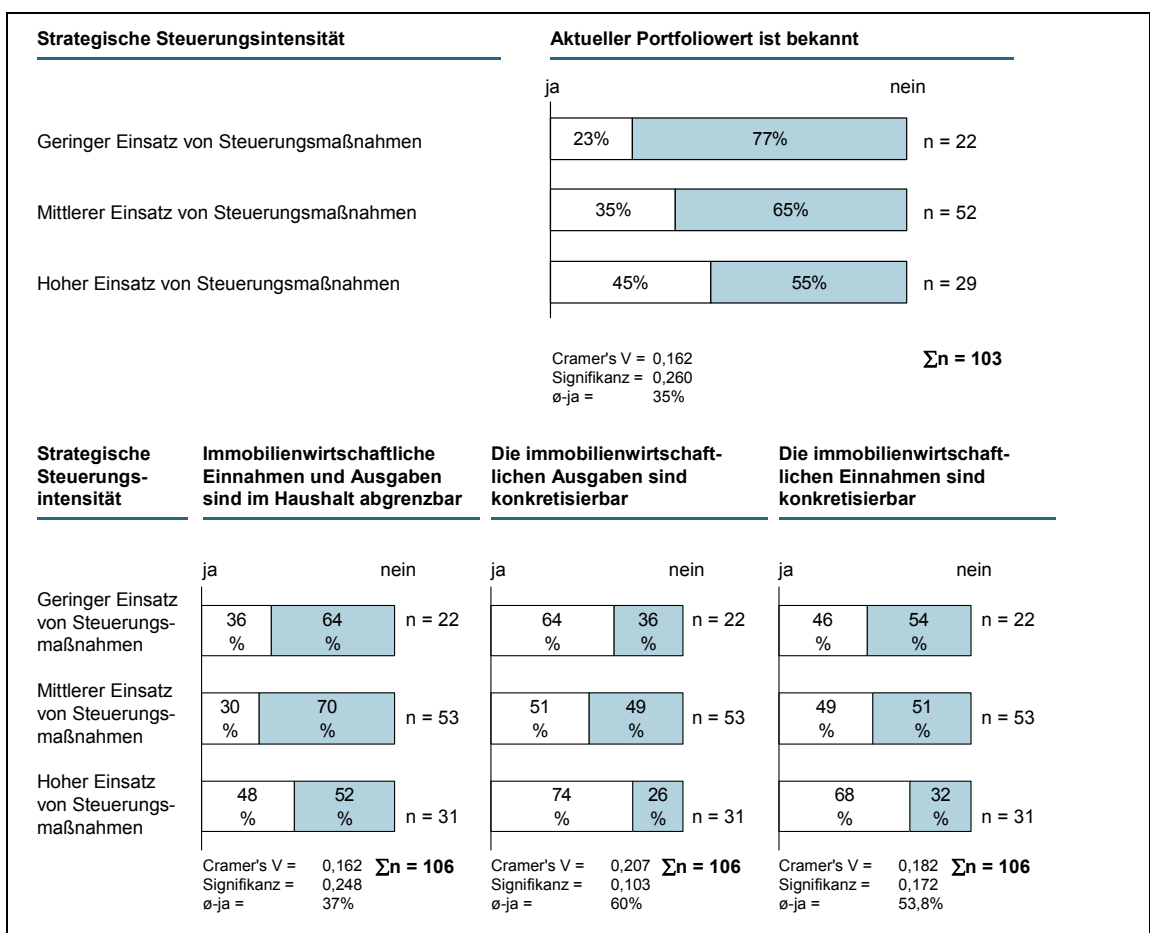


Abbildung 3-54: Einfluss der strategischen Steuerungsintensität auf die immobilienwirtschaftliche Transparenz³⁶²

Auch in Bezug auf die Haushalts-, Ausgaben- und Einnahmentransparenz zeigt der Einsatz von Steuerungsinstrumenten einen positiven Effekt (vgl. Abbildung

³⁶⁰ Zur strategischen Steuerungsintensität vgl. Abbildung 3-25.

³⁶¹ Schwacher Zusammenhang, statistische Signifikanz kann nicht nachgewiesen werden.

³⁶² Quelle: eigene Berechnungen.

3-54, unterer Teil). Vor allem bei einem hohen Einsatz der Steuerungsinstrumente erhöht sich die Transparenz beträchtlich im Vergleich zum mittleren bzw. geringen Einsatz.³⁶³

(2) *Einfluss der präferierten Eigentumsstrategie auf die immobilienwirtschaftliche Transparenz*³⁶⁴

Ebenfalls signifikant ist der Zusammenhang zwischen der präferierten Eigentumsstrategie und der Transparenz zum Portfoliowert (vgl. Abbildung 3-55). Von den Kommunen mit der Nicht-Besitzstrategie können durchschnittlich 44 Prozent den Wert des Portfolios abschätzen, bei denjenigen mit der Besitzstrategie sind es lediglich 29 Prozent. Dieses Ergebnis ist nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, dass die Nicht-Eigentumsstrategie von den Kommunen präferiert wird, die sich tendenziell eher mit Immobilienveräußerungen befassen.

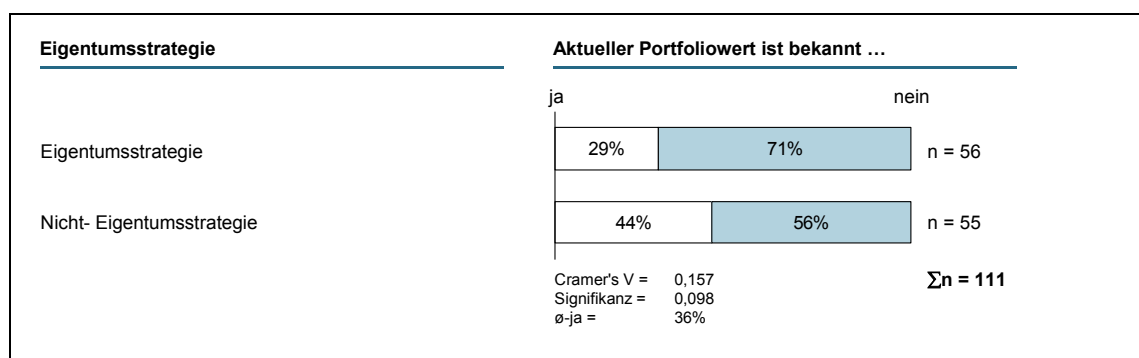


Abbildung 3-55: Einfluss der Eigentumsstrategie auf die Werttransparenz³⁶⁵

(3) *Einfluss der organisatorischen Ausrichtung auf die immobilienwirtschaftliche Transparenz*³⁶⁶

Wie Abbildung 3-56 zu entnehmen ist, haben die zentral ausgerichteten Kommunen vor allem hinsichtlich der Konkretisierbarkeit der Ausgaben und Einnahmen eine bessere immobilienwirtschaftliche Transparenz.³⁶⁷

³⁶³ Die statistischen Zusammenhänge sind schwach ausgeprägt, die statistische Signifikanz zum Teil gering bis nicht nachweisbar.

³⁶⁴ Zur Eigentumsstrategie vgl. Abbildung 3-22. Ein Zusammenhang zwischen der Eigentumsstrategie und der Abgrenzbarkeit der immobilienbezogenen Einnahmen und Ausgaben liegt nicht vor.

³⁶⁵ Quelle: eigene Berechnungen.

³⁶⁶ Zur organisatorischen Ausrichtung vgl. Abbildung 3-14. Zwischen der organisatorischen Ausrichtung und der Werttransparenz wurde kein Wirkungszusammenhang festgestellt.

Organisatorische Ausrichtung	Immobilienwirtschaftliche Einnahmen und Ausgaben sind im Haushalt abgrenzbar		Die immobilienwirtschaftlichen Ausgaben sind konkretisierbar	Die immobilienwirtschaftlichen Einnahmen sind konkretisierbar
	ja	nein	ja	nein
Zentral	36 %	64 %	66 %	34 %
Dezentral	32 %	68 %	45 %	55 %
	Cramer's V = 0,047 Signifikanz = 0,612 ø-ja = 35% Σn = 115		Cramer's V = 0,206 Signifikanz = 0,027 ø-ja = 59% Σn = 115	
	Cramer's V = 0,241 Signifikanz = 0,010 ø-ja = 54% Σn = 115			

Abbildung 3-56: Einfluss der organisatorischen Ausrichtung auf die Haushalts-, Ausgaben- und Einnahmentransparenz³⁶⁸

So konnten beispielsweise 66 Prozent der zentral ausgerichteten Kommunen die Angaben auf der Ausgabenseite weiter konkretisieren, von den dezentral ausgerichteten Kommunen konnten dies lediglich 45 Prozent. Die hier gemachten Beobachtungen bestätigen die Empfehlungen einer zentralen Datenhaltung.³⁶⁹

(4) Einfluss des Organisationsmodells auf die immobilienwirtschaftliche Transparenz³⁷⁰

Wie Abbildung 3-57 zeigt, ist die immobilienwirtschaftliche Transparenz beim Eigentümer-Modell im Vergleich zu den anderen Modellen am geringsten.³⁷¹ Dieses Ergebnis lässt sich vor allem dadurch begründen, dass im Eigentümer-Modell die immobilienwirtschaftlichen Leistungen in der Regel nicht verrechnet werden.³⁷² Sowohl im Management- als auch im Mieter-Vermieter-Modell erfolgt hingegen zumeist eine Verrechnung der Leistungen zwischen den beteiligten Akteuren. Dabei werden die jeweiligen Leistungsströme kostenmäßig abgebildet, was wiederum zur beobachteten besseren Transparenz führt.

³⁶⁷ Bei der Konkretisierbarkeit der Ausgaben und Einnahmen besteht ein schwacher statistischer Zusammenhang mit einer hohen Signifikanz. In Bezug auf die Haushaltstransparenz lässt sich kein statistischer Zusammenhang und keine Signifikanz nachweisen.

³⁶⁸ Quelle: eigene Berechnungen.

³⁶⁹ So z.B. von Straßheimer (1999b), S. 24-27; Bond und Dent (1988), S. 369.

³⁷⁰ Zum Organisationsmodell vgl. Abbildung 3-15. Zwischen dem Organisationsmodell und der Werttransparenz wurde kein Wirkungszusammenhang festgestellt.

³⁷¹ Schwache statistische Zusammenhänge, Signifikanz nur bei der Haushaltstransparenz.

³⁷² Vgl. zum Eigentümer-Modell Punkt 2.4.2.1.

Organisationsmodell	Immobilienwirtschaftliche Einnahmen und Ausgaben sind im Haushalt abgrenzbar		Die immobilienwirtschaftlichen Ausgaben sind konkretisierbar	Die immobilienwirtschaftlichen Einnahmen sind konkretisierbar
	ja	nein	ja	nein
Eigentümer-Modell	22 %	78 % n = 49	53 %	47 % n = 49
Mieter-Vermieter-Modell	46 %	54 % n = 35	63 %	37 % n = 35
Management-Modell	40 %	60 % n = 20	70 %	30 % n = 20
	Cramer's V = 0,228 Signifikanz = 0,067 $\Sigma n = 104$		Cramer's V = 0,136 Signifikanz = 0,382 $\Sigma n = 104$	
			Cramer's V = 0,158 Signifikanz = 0,275 $\Sigma n = 104$	

Abbildung 3-57: Einfluss der Organisationsmodelle auf die Haushalts-, Ausgaben- und Einnahmentransparenz³⁷³

(5) *Einfluss der Reorganisationsaktivität auf die immobilienwirtschaftliche Transparenz*³⁷⁴

Ein positiver Wirkungszusammenhang besteht zwischen der Reorganisationsaktivität und der immobilienwirtschaftlichen Transparenz (vgl. Abbildung 3-58).

Reorganisationsaktivität	Aktueller Portfoliowert ist bekannt ...		
In den letzten 5 Jahren wurden Reorganisationsmaßnahmen durchgeführt	ja	nein	
In den letzten 5 Jahren wurden keine Reorganisationsmaßnahmen durchgeführt	42%	58% n = 66	
	28%	72% n = 43	
	Cramer's V = 0,147 Signifikanz = 0,124 $\Sigma n = 109$		
	\emptyset -ja = 37%		
Reorganisationsaktivität	Immobilienwirtschaftliche Einnahmen und Ausgaben sind im Haushalt abgrenzbar	Die immobilienwirtschaftlichen Ausgaben sind konkretisierbar	Die immobilienwirtschaftlichen Einnahmen sind konkretisierbar
	ja	ja	ja
In den letzten 5 Jahren wurden Reorganisationsmaßnahmen durchgeführt	37 %	63 %	60 %
In den letzten 5 Jahren wurden keine Reorganisationsmaßnahmen durchgeführt	30 %	48 %	43 %
	63 % n = 68	37 % n = 68	40 % n = 68
	70 % n = 44	52 % n = 44	57 % n = 44
	Cramer's V = 0,074 Signifikanz = 0,431 $\Sigma n = 112$	Cramer's V = 0,109 Signifikanz = 0,249 $\Sigma n = 112$	Cramer's V = 0,168 Signifikanz = 0,076 $\Sigma n = 112$
	\emptyset -ja = 34%	\emptyset -ja = 59%	\emptyset -ja = 54%

Abbildung 3-58: Einfluss der Reorganisationsaktivität auf die immobilienwirtschaftliche Transparenz³⁷⁵

³⁷³ Quelle: eigene Berechnungen.

³⁷⁴ Zur Reorganisationsaktivität vgl. Abbildung 3-16.

3.2.2.2.4 Ziele im operativen Datenmanagement und verfügbarer Datenumfang

Ergebnisübersicht:

- Die Ziele im operativen Datenmanagement werden im Vergleich zur Wichtigkeit nur gering erreicht;
- es liegen vornehmlich nur Informationen über Kosten-, Grundstücks- und Gebäudedaten vor;
- eine zunehmende Steuerungsintensität zeigt eine positive Korrelation mit der Qualität des Datenmanagements und den verfügbaren Informationen;
- der Einsatz eines Immobilieninformationssystems hat ebenfalls positive Auswirkungen auf die Qualität des Datenmanagements und den verfügbaren Datenumfang.

A. Beschreibung – Zielerreichung im operativen Datenmanagement und zum verfügbaren Datenumfang

Die bisherigen Untersuchungen zur Datenqualität umfassen die Werttransparenz und die Abgrenzbarkeit der immobilienbezogenen Einnahmen und Ausgaben vom Verwaltungshaushalt (vgl. Punkt 3.2.2.2.3). Das dabei analysierte Datenmaterial stammt aus dem Fragebogen "Strategie und Organisation", der vornehmlich von Vertretern des Finanzressorts beantwortet wurde. Die nachfolgenden Untersuchungen zur Datenqualität beziehen sich hingegen eher auf die operativen Aspekte des Datenmanagements, wie Ziele und Zielerreichung sowie verfügbarer Datenumfang. Die zur Analyse verwendeten Daten wurden zusammen mit den anderen Fragen des Fragebogens "Operative Ausgestaltung" überwiegend von den operativen Immobilieneinheiten geliefert.

Nachfolgend wird zunächst auf die Untersuchungsergebnisse zur Datenqualität eingegangen. Im Anschluss daran werden mögliche Wirkungszusammenhänge zwischen der Datenqualität und der operativen Steuerungsintensität sowie zwischen der Datenqualität und einem eingesetzten Immobilieninformationssystem untersucht.

Wichtigkeit und Zielerreichung im operativen Datenmanagement

Zur Untersuchung des operativen Datenmanagements sollten die Studienteilnehmer zunächst die Wichtigkeit ausgewählter Kriterien bewerten und anschließend die jeweils dazugehörige Zielerreichung einschätzen.

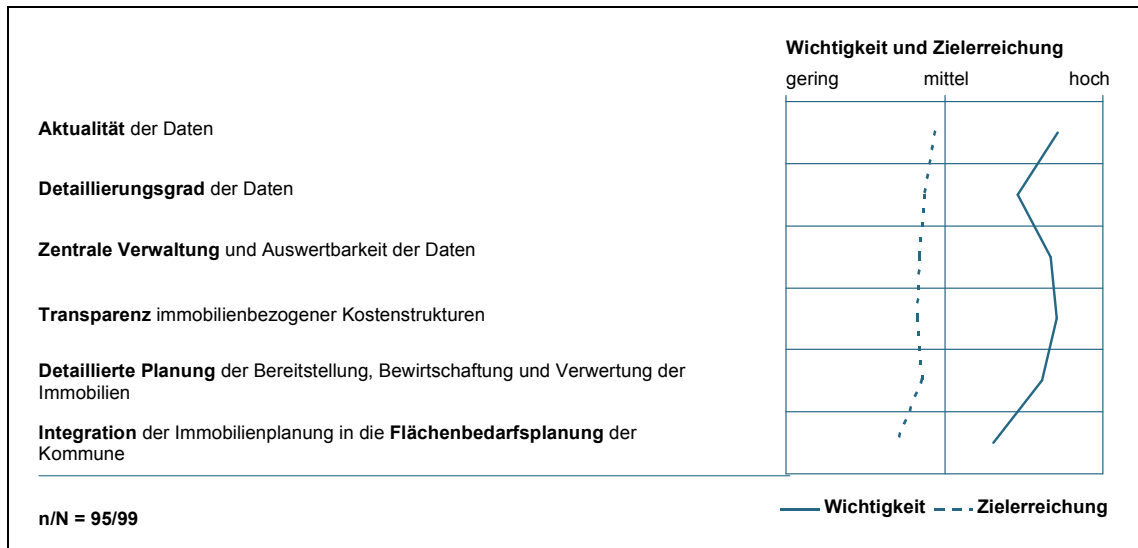


Abbildung 3-59: Wichtigkeit und Zielerreichung des Datenmanagements im operativen Immobilienmanagement³⁷⁶

Das Ergebnis der Datenerhebung ist in Abbildung 3-59 dargestellt. Danach zeigt sich eine geringe Zielerreichung bei allen abgefragten Kriterien. Im operativen Datenmanagement bestätigt sich somit der bereits beschriebene Handlungsbedarf hinsichtlich der Datenqualität im kommunalen Immobilienmanagement.

Verfügbare Informationsbreite

Die verfügbare Informationsbreite ist Abbildung 3-60 zu entnehmen. Bei der Informationsbreite zeigt sich eine höhere Datenverfügbarkeit lediglich bei den Grundstücks- und Gebäudedaten sowie bei den Kosten- und Ertragsdaten. Besonders dünn ist die Transparenz hinsichtlich der vorhandenen Wert- und Nutzungsdaten sowie bezüglich der verfügbaren Marktinformationen. Da aber gerade diese Informationen für ein effektives Portfoliomanagement erforderlich

³⁷⁶ Quelle: Fragebogen 2 – Frage 3.2: "Wie schätzen Sie die Wichtigkeit und die bisherige Zielerreichung der folgenden Faktoren für das kommunale Immobilienmanagement in Ihrer Kommune ein (gering, mittel oder hoch)?"

sind³⁷⁷, ist die Gesamtoptimierung des kommunalen Immobilienportfolios nur bedingt möglich.

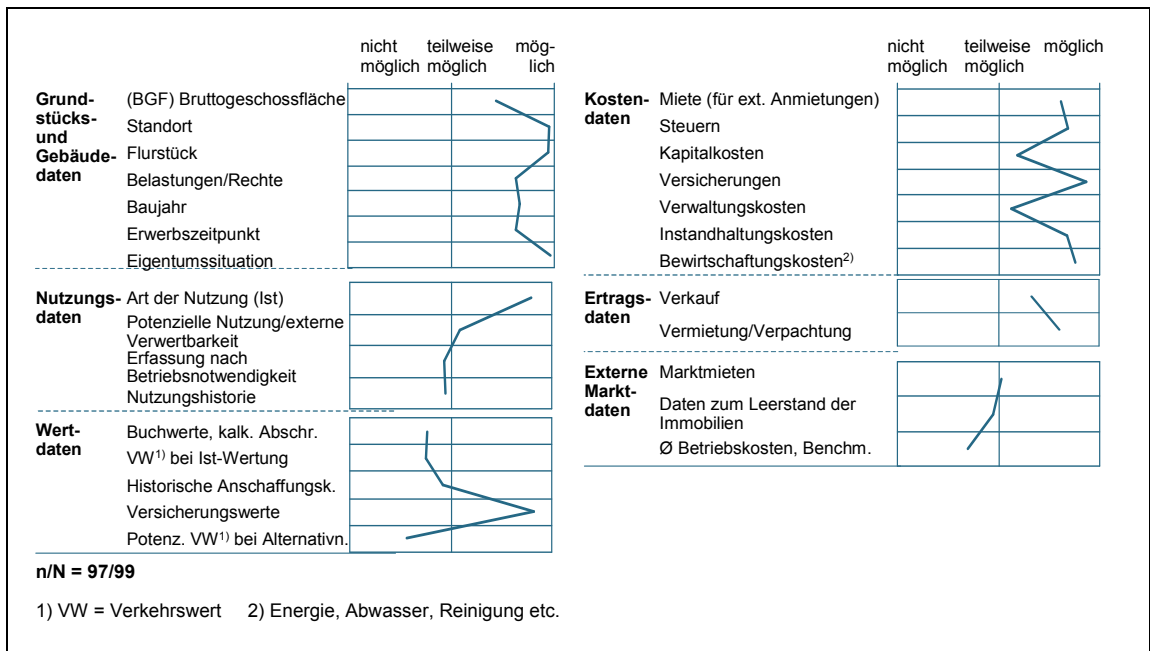


Abbildung 3-60: Verfügbarer Datenumfang³⁷⁸

B. Einflussfaktoren – Ziele im operativen Datenmanagement und verfügbarer Datenumfang

(1) Einfluss der eingesetzten Instrumente zur operativen Steuerung auf die Zielerreichung im operativen Datenmanagement und auf den verfügbaren Datenumfang³⁷⁹

Die Untersuchung des Einflusses der eingesetzten Steuerungsinstrumente auf die Zielerreichung im operativen Datenmanagement und den verfügbaren Datenumfang weist eine hohe statistische Signifikanz auf (vgl. Abbildung 3-61).³⁸⁰ Mit zunehmendem Einsatz der operativen Steuerungsinstrumente steigen sowohl die Zielerreichung im Datenmanagement als auch der verfügbare Datenumfang deutlich an.

³⁷⁷ Vgl. z.B. Ralphs und Wyatt (1998), S. 84-85.

³⁷⁸ Quelle: Fragebogen 2 – Frage 3.4: "Welche der folgenden Informationen zum Immobilienportfolio stehen Ihnen zur Verfügung (gar nicht, teilweise oder vollständig)?"

³⁷⁹ Vgl. zu den eingesetzten Steuerungsinstrumenten Abbildung 3-36.

³⁸⁰ Für die Analysen zur operativen Steuerungsintensität wurde auf Basis der eingesetzten Steuerungsinstrumente eine relative Steuerungsintensität berechnet. Vgl. Anhang B.2.

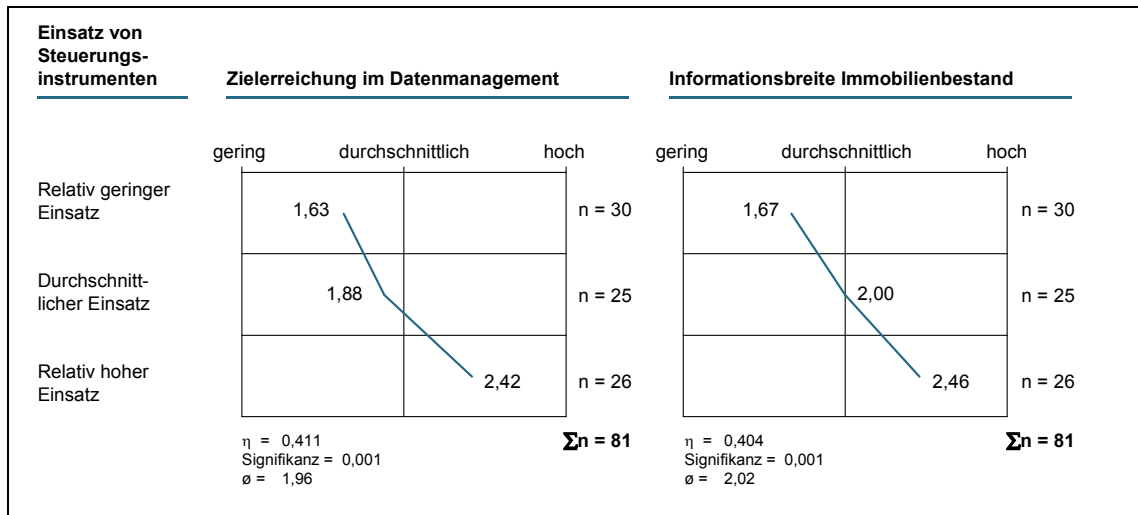


Abbildung 3-61: Einfluss der operativen Steuerungsintensität auf die Zielerreichung im operativen Datenmanagement und den verfügbaren Datenumfang³⁸¹

(2) *Einfluss eines Immobilieninformationssystems auf die Zielerreichung im operativen Datenmanagement und auf den verfügbaren Datenumfang*³⁸²

Der Einsatz eines Immobilieninformationssystems führt erwartungsgemäß zu positiven Effekten hinsichtlich Datenqualität und -verfügbarkeit (vgl. Abbildung 3-62).³⁸³ Besonders beim operativen Datenmanagements werden beim Einsatz eines Immobilieninformationssystems deutlich bessere Ergebnisse erzielt.

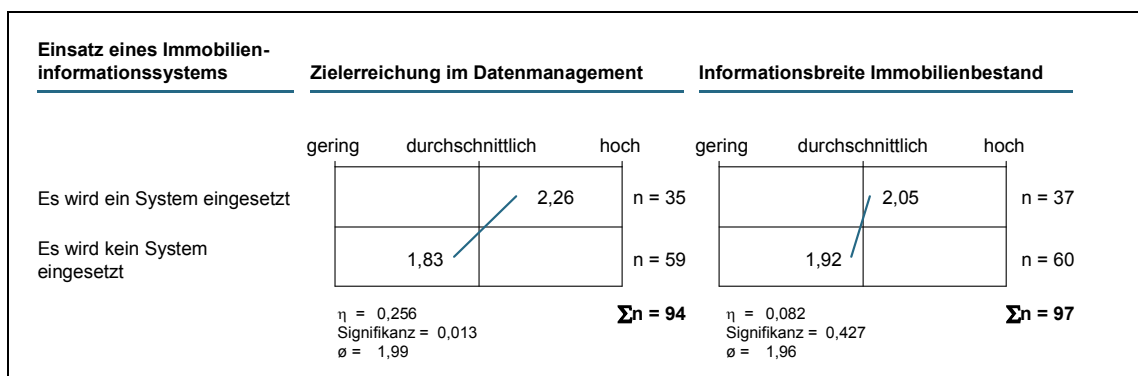


Abbildung 3-62: Einfluss eines Immobilieninformationssystems auf die Zielerreichung im operativen Datenmanagement und den verfügbaren Datenumfang³⁸⁴

³⁸¹ Quelle: eigene Berechnungen.

³⁸² Vgl. zum Einsatz eines Immobilieninformationssystems Abbildung 3-38.

³⁸³ Schwacher Zusammenhang und hohe Signifikanz bei der Zielerreichung im Datenmanagement; kein nachweisbarer statistischer Zusammenhang beim verfügbaren Datenumfang.

³⁸⁴ Quelle: eigene Berechnungen.

3.2.2.2.5 Probleme und Handlungsbedarf im operativen Immobilienmanagement

Ergebnisübersicht:

- Im operativen Immobilienmanagement zeigt sich ein hoher Handlungsbedarf;
- die von den Kommunen selbst identifizierten Verbesserungsvorschläge finden sich in sechs Bereichen und stehen miteinander in komplexen Wirkungszusammenhängen;
- eine intensive Anwendung von Steuerungsinstrumenten erhöht die Wahrnehmung der Probleme im operativen Immobilienmanagement;
- ebenso sensibilisiert der Einsatz eines Immobilieninformationssystems für die Wahrnehmung der Probleme;
- bei einem intensiven Eingriff von Verwaltungsspitze und Politik in das operative Immobilienmanagement werden die Probleme im operativen Immobilienmanagement stärker wahrgenommen;

A. Beschreibung – Probleme und Handlungsbedarf im operativen Immobilienmanagement

Der letzte Untersuchungspunkt befasst sich mit den Problemen und Handlungsbedarfen im operativen Immobilienmanagement. Hierzu sollten die Studienteilnehmer für vorgegebene Untersuchungsmerkmale die Größe des jeweiligen Problems bzw. Handlungsbedarfs auf einer Dreierskalierung (gering, mittel, hoch) einschätzen. Das Ergebnis der Befragung ist in Abbildung 3-63 dargestellt.

Das Ausmaß der genannten Problemfelder wird mehrheitlich zumindest als "mittel" bewertet. Besonderer Handlungsbedarf liegt vor allem in den Bereichen Datenqualität, Zustand der Immobilien, Kosten, Effizienz, Schnittstellen zwischen Nutzer, Eigentümer und Dienstleister sowie Entscheidungsfähigkeit der Politik und der Verwaltung. Diese, hier von den operativen Immobilienbereichen identifizierte Handlungsbedarf (Fragebogen "Operative Ausgestaltung"), deckt sich größtenteils mit den Ergebnissen bereits durchgeführten Untersuchungen

zu den Zielen und zum Umsetzungsmanagement (Fragebogen "Strategie und Organisation").³⁸⁵

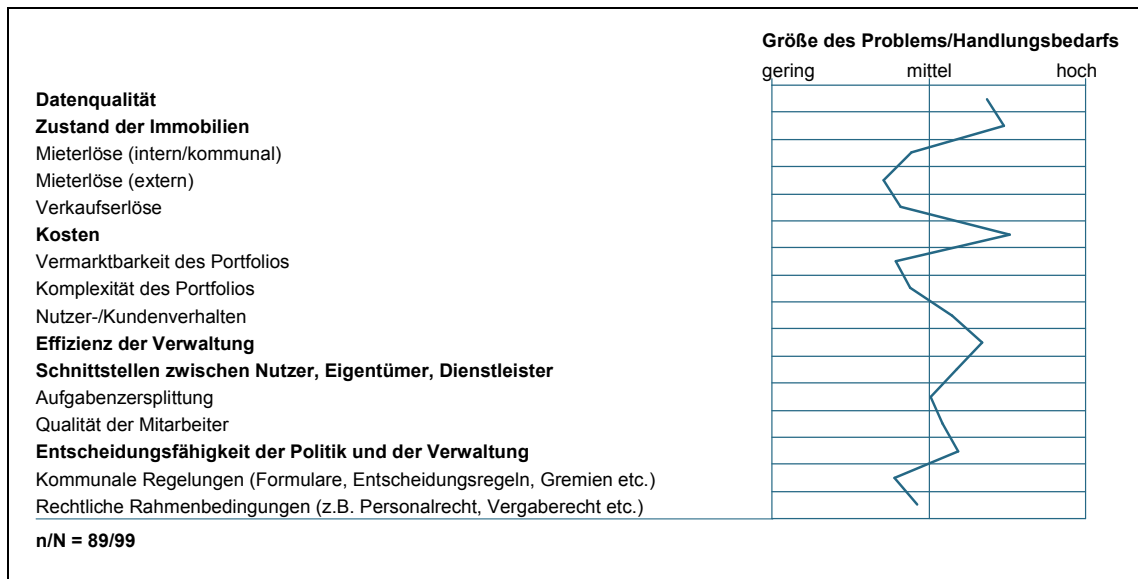


Abbildung 3-63: Probleme und Handlungsbedarf im kommunalen Immobilienmanagement³⁸⁶

Zusätzlich sollten die Studienteilnehmer in den Bereichen mit hohem Handlungsbedarf jeweils Optimierungsmaßnahmen vorschlagen. Dabei erstrecken sich die Verbesserungen auf sechs Handlungsfelder (vgl. Abbildung 3-64).

So sollen beispielsweise zur Verbesserung der Datenqualität neue EDV-Systeme eingeführt (48 Prozent) und die Datenmanagementprozesse optimiert (38 Prozent) werden.³⁸⁷ Eine Verbesserung des Immobilienzustands soll hingegen durch umfangreiche Sanierungsprogramme (39 Prozent), durch die Intensivierung der präventiven Instandhaltung (22 Prozent) und der Erhöhung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel (17 Prozent) erreicht werden. Bei der Lösung des Kostenproblems versuchen die befragten Kommunen durch spezielle Kostensenkungsprogramme (36 Prozent) aber auch durch den gezielten Abbau von Personal (18 Prozent), Optimierungspotenziale zu realisieren. Durch die Optimierung der Führungs- und Steuerungssysteme (42 Prozent) sowie durch eine Neuausrichtung der Organisationsstrukturen (25 Prozent) soll das

³⁸⁵ Vgl. Abbildung 3-40 und Abbildung 3-48.

³⁸⁶ Quelle: Fragebogen 2 – Frage 2.6a: "Wie schätzen Sie Probleme und Handlungsbedarf im kommunalen Immobilienmanagement in den folgenden Bereichen ein (gering, mittel oder hoch)?"

Effizienzproblem gelöst werden. Die vorhandenen schnittstellend bedingten Reibungsverluste sollen durch die Optimierung der Geschäfts- (38 Prozent) und Kommunikationsprozesse (25 Prozent) aber auch durch die Einführung neuer EDV-Systeme (25 Prozent) reduziert werden. Die Entscheidungsfähigkeit soll schließlich durch Kommunikations- und Informationsprozesse (40 Prozent) so wie durch die Erhöhung des Handlungsspielraums der operativen Immobilien-einheiten (40 Prozent) verbessert werden.

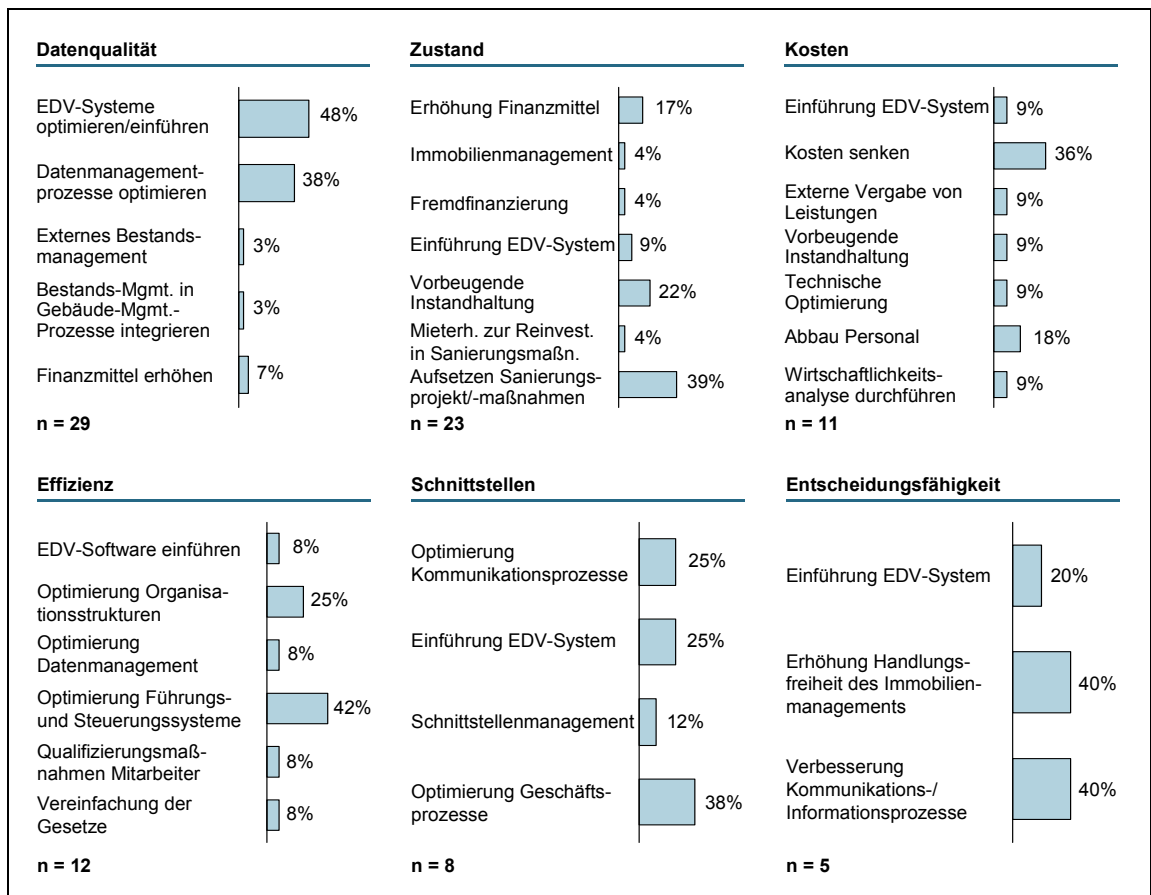


Abbildung 3-64: Verbesserungsvorschläge zur Optimierung des operativen Immobilienmanagements³⁸⁸

Mit dieser Vielzahl von Verbesserungsvorschlägen sind komplexe Reorganisationsprojekte verbunden, die in gegenseitigen Wirkungszusammenhängen stehen. So hat beispielsweise die Einführung eines EDV-Systems Auswirkungen in allen sechs Handlungsfeldern. Wird im Rahmen der Systemauswahl nur ein Teilaspekt berücksichtigt, führt dieses zwangsweise nur zu einer suboptima-

³⁸⁷ Vgl. hierzu auch Untersuchungen zum Datenmanagement Abbildung 3-30.

³⁸⁸ Quelle: Fragebogen 2 – Frage 2.6b: "Bitte nennen Sie Verbesserungsvorschläge."

len Lösung. Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements zeigt sich hier wiederum die Wichtigkeit eines ganzheitlichen Projektansatzes und eines effektiven Umsetzungsmanagements.³⁸⁹

Nachfolgend werden mögliche Wirkungszusammenhänge zwischen der Problemwahrnehmung im operativen Immobilienmanagement und der operativen Steuerungsintensität, dem Einsatz eines Immobilieninformationssystems sowie der Eingriffstiefe von Politik und Verwaltungsspitze untersucht.

B. Einflussfaktoren – Problemintensität im operativen Immobilienmanagement

(1) Einfluss der eingesetzten Instrumente zur operativen Steuerung auf die Problemintensität im operativen Immobilienmanagement³⁹⁰

In Abbildung 3-65 ist der Einfluss der eingesetzten Steuerungsinstrumente auf die von den Kommunen eingeschätzte Problemintensität im operativen Immobilienbereich dargestellt.³⁹¹ Danach ist mit einem hohen Einsatz operativer Steuerungsinstrumente auch eine höhere Problemwahrnehmung verbunden.³⁹²

Einsatz von Steuerungsinstrumenten

gering

durchschnittlich

hoch

Relativ geringer Einsatz

Durchschnittlicher Einsatz

Relativ hoher Einsatz

1,93

1,90

2,13

n = 28

n = 21

n = 23

$\eta = 0,120$

Signifikanz = 0,604

$\sigma = 1,98$

$\Sigma n = 72$

Abbildung 3-65: Einfluss der operativen Steuerungsintensität auf die Problemintensität im operativen Immobilienbereich³⁹³

Der Grund für dieses zunächst unerwartete Ergebnis liegt vermutlich in der durch die eingesetzten Steuerungsinstrumente verbesserten Transparenz. So

³⁸⁹ Vgl. Abbildung 3-45.

³⁹⁰ Vgl. zu den eingesetzten Steuerungsinstrumenten Abbildung 3-36.

³⁹¹ Vgl. zur Berechnung der operativen Problemintensität Anhang B.2.

³⁹² Schwacher statistischer Zusammenhang, keine Signifikanz nachweisbar.

³⁹³ Quelle: eigene Berechnungen.

liefern beispielsweise Kennzahlensysteme Informationen über eventuelle Missstände und Problemfelder im kommunalen Immobilienmanagement. Die Kommunen, die hingegen über keine entsprechenden Steuerungssysteme verfügen, sind sich den Missständen teilweise nicht bewusst und schätzen daher auch die wahrgenommenen Probleme geringer ein.

(2) *Einfluss eines Immobilieninformationssystems auf die Problemintensität im operativen Immobilienmanagement*³⁹⁴

Wie Abbildung 3-66 zu entnehmen ist, sensibilisiert ein Immobilieninformationssystem ebenfalls für die Wahrnehmung der Probleme im operativen Immobilienbereich.³⁹⁵ Die Kommunen, die über ein Immobilieninformationssystem verfügen, schätzen die operativen Probleme vergleichsweise höher ein als die Kommunen, die kein System einsetzen.

Einsatz eines Immobilieninformationssystems	Problemintensität im operativen Immobilienbereich		
	gering	durchschnittlich	hoch
Es wird ein System eingesetzt		2,03	n = 33
Es wird kein System eingesetzt	1,84		n = 50
	$\Sigma n = 83$		

$\eta = 0,113$
 Signifikanz = 0,309
 $\sigma = 1,91$

Abbildung 3-66: Einfluss eines Immobilieninformationssystems auf die Problemintensität im operativen Immobilienbereich³⁹⁶

(3) *Einfluss der Eingriffstiefe von Verwaltung und Politik auf die Problemintensität im operativen Immobilienmanagement*³⁹⁷

Bereits im Zusammenhang mit der Befragung zum Fragebogen "Strategie und Organisation" wurde der Eingriff und die Entscheidungsfähigkeit von Politik und Verwaltungsspitze als Problemfeld bei der Umsetzung von Reorganisationsmaßnahmen identifiziert.³⁹⁸ Die nachfolgenden Untersuchungen bestätigen einen negativen Wirkungszusammenhang zwischen der wahrgenommenen Pro-

³⁹⁴ Vgl. zum Einsatz eines Immobilieninformationssystems Abbildung 3-38.

³⁹⁵ Ein schwacher Zusammenhang und eine Signifikanz sind nicht nachweisbar.

³⁹⁶ Quelle: eigene Berechnungen.

³⁹⁷ Vgl. zur Eingriffstiefe von Politik und Verwaltung Abbildung 3-37.

blemintensität im operativen Immobilienmanagement und der Eingriffstiefe von Politik und Verwaltungsspitze.

Eingriffstiefe von Politik und Verwaltung

gering

durchschnittlich

hoch

	1,85		n = 33
	1,87		n = 24
		2,00	n = 25

$\eta = 0,080$

Signifikanz = 0,777

$\sigma = 1,95$

$\Sigma n = 62$

Abbildung 3-67: Einfluss der Eingriffstiefe von Politik und Verwaltung auf die Problemintensität im operativen Immobilienbereich³⁹⁹

Die in Abbildung 3-67 dargestellten Ergebnisse zeigen tendenziell eine konstante Zunahme der Problemintensität bei einer zunehmenden Eingriffstiefe von Politik und Verwaltungsspitze.⁴⁰⁰ Bei der Optimierung des öffentlichen Immobilienmanagements ist somit ein erhöhter Wert auf die Ausgestaltung der Schnittstellen zwischen Politik, Verwaltungsspitze und operativen Immobilieneinheiten im Rahmen der politisch-administrativen Steuerung zu legen. Es muss dabei sichergestellt werden, dass die übergeordneten (gemeinwohlorientierten) Ziele umgesetzt werden, dennoch aber das operative Immobilienmanagement durch die erforderlichen Steuerungseingriffe nicht negativ beeinflusst wird.⁴⁰¹

3.2.3 Zusammenfassung der quantitativen Untersuchungen zum kommunalen Immobilienmanagement

In den vorangegangenen Analysen wurden sowohl die Strukturen des Immobilienmanagements auf kommunaler Ebene als auch Zielgrößen und ausgewählte Einflussfaktoren analysiert.

³⁹⁸ Vgl. Abbildung 3-48.

³⁹⁹ Quelle: eigene Berechnungen.

⁴⁰⁰ Ein statistischer Zusammenhang und eine Signifikanz sind nicht nachweisbar.

⁴⁰¹ Vorschläge hierzu finden sich in Abschnitt 4.3.

(1) *Ergebnisse der Strukturuntersuchungen*

Die Ergebnisse der Strukturuntersuchungen sind in Abbildung 3-68 zusammenfassend dargestellt:

Unter- suchungs- bereich	Strukturelle und organisatorische Merkmale im strategischen Bereich	Strategische Ausrichtung und Privatisierungs- aspekte	Strategische Steuerungs- intensität	Strukturelle und organisatorische Merkmale im operativen Bereich	Führung und Steuerung im operativen Bereich
Ergebnisse	Organisatorische Ausrichtung: Mehrheitlich zentrale Ausrichtung Organisationsmodell: Eigentümer-Modell am verbreitetsten Reorganisations-aktivität: Hohe Reorganisations-aktivität zu beobachten	Strategische Einschätzung des Immobilien-vermögens: Überwiegende Behandlung der Immobilien als Kostenfaktor Eigentumsstrategie: Die Hälfte der der befragten Kommunen betrachtet das Eigentum an den genutzten Immobilien als notwendig Privatisierungsstand und -möglichkeiten: Identifizierte Privatisierungs-möglichkeiten bisher kaum realisiert	Strategische Führungs- und Steuerungs-instrumente: Führung der Immobilien-organisation i.d.R. über das kameralistische Rechnungswesen als Querschnittsfunktion ohne Ergebnisfunktion	Organisation des Immobilien-managements Organisation des operativen Immobilien-managements i.d.R. in Ämtern und funktional	Operative Führungs- und Steuerungs-instrumente: Geringer Einsatz Betriebswirtschaftl. Rechnungswesen: vereinzelt eingesetzt Leistungsverrechnung: Kaum verursacher-gerechte Verrechnung Einsatz operativer Steuerungsinstrumente Geringer Einsatz Einfluss von Politik / Verwaltungsspitze: Hohe Eingriffstiefe Einsatz Immobilien-informationssystem: Seltener Einsatz

Abbildung 3-68: Ergebnisse der Strukturanalysen im kommunalen Immobilienmanagement

Im Zusammenhang mit der Modernisierung der Verwaltung ist auch im kommunalen Immobilienmanagement derzeit eine hohe Reorganisationsaktivität zu beobachten. Die aktuellen Strukturen sind bislang noch mehrheitlich durch das traditionelle Eigentümer-Modell geprägt, in welchem die immobiliennutzenden Ressorts die Bewirtschaftung der Immobilien selbst übernehmen und für die Nutzung der Immobilien keine Miete oder ein Nutzungsentgelt zahlen.

Bisher setzen die befragten Kommunen lediglich vereinzelt ein betriebswirtschaftliches Rechnungswesen zur Erfassung von Kosten und Leistungen ein. Hinsichtlich der Anwendung von immobilienwirtschaftlichen Führungs- und Steuerungsinstrumenten oder Kennzahlen befinden sich die befragten Kommunen derzeit noch in einer frühen Aufbauphase. Einen hohen operativen Einfluss auf immobilienwirtschaftliche Entscheidungen üben hingegen die Politik und die

Verwaltungsspitze aus. Die Analysen zeigen zudem einen geringen Privatisierungsstand, obwohl die Privatisierungsmöglichkeiten und -auswirkungen von den meisten befragten Kommunen als hoch bzw. positiv eingeschätzt wurden.

(2) *Ergebnisse der Untersuchungen zu den Zielgrößen*

Im Rahmen der durchgeführten Untersuchungen wurden fünf Zielgrößen im kommunalen Immobilienmanagement analysiert (vgl. Abbildung 3-69). Dabei wurden für jede Zielgröße zunächst die Zielerreichung bei den befragten Kommunen und anschließend Wirkungszusammenhänge mit ausgewählten Einflussfaktoren untersucht.

Zielgröße	Strategische Ziele und Zielerreichung	Probleme bei der Umsetzung von Reorganisationsmaßnahmen	Immobilienwirtschaftliche Transparenz	Zielerreichung im operativen Datenmanagement und verfügbarer Datenumfang	Probleme im operativen Immobilienmanagement
Ergebnisse	Geringe Zielerreichung vor allem bzgl.: <ul style="list-style-type: none"> • Instandhaltung • Transparenz • Kosten • Realisierung von Wertsteigerungspotenzialen 	Große Probleme zeigen sich durch: <ul style="list-style-type: none"> • fehlende Transparenz • geringe Motivation der Mitarbeiter • vorhandene Interessenskonflikte • mangelnde Entscheidungsfähigkeit von Politik und Verwaltung 	Geringe Informationen hinsichtlich: <ul style="list-style-type: none"> • Mitarbeiter im Immobilienbereich • Flächenbedarf • Immobilienbestand • Portfoliowert • Kosten und Erlöse 	Geringe Zielerreichung u.a. hinsichtlich: <ul style="list-style-type: none"> • Immobilienwerte • vorhandene Marktinformationen 	Hohe Problementensität z.B. durch: <ul style="list-style-type: none"> • mangelnde Datenqualität • Zustand der Immobilien • Kosten • Schnittstellen / Aufgabenzersplitterung • mangelnde Entscheidungsfähigkeit von Politik und Verwaltung
Einflussfaktoren	<ul style="list-style-type: none"> + Führungs- / Steuerungsinstrumente - Behandlung der Immobilien als Kostenfaktor - Reorganisationsmaßnahmen¹⁾ - Mieter-Vermieter-Modell²⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> + Führungs- / Steuerungsinstrumente - Nicht-Besitzstrategie 	<ul style="list-style-type: none"> + Führungs- / Steuerungsinstrumente + Nicht-Besitzstrategie + Reorganisationsmaßnahmen + Zentrale organisatorische Ausrichtung - Eigentümer-Modell 	<ul style="list-style-type: none"> + Einsatz operativer Steuerungsinstrumente + Immobilieninformationssystem 	<ul style="list-style-type: none"> - Eingriff von Politik / Verwaltungsspitze - Einsatz operativer Steuerungsinstrumente³⁾ - Immobilieninformationssystem³⁾

1) Hypothese: Geringe Zielerreichung aufgrund von Anlaufschwierigkeiten, kritischere Selbsteinschätzung und Umsetzungsschwächen
2) Hypothese: Geringere Zielerreichung aufgrund von Umsetzungsproblemen und Widerständen beim Mieter-Vermieter-Modell
3) Hypothese: Durch die erhöhte Transparenz werden die Probleme erst sichtbar, ggfs. falsche Systeme

Abbildung 3-69: Ergebnisse der Zusammenhangsanalysen im kommunalen Immobilienmanagement

Insgesamt weisen die untersuchten Zielgrößen im kommunalen Immobilienmanagement nur eine sehr geringe Zielerreichung auf:

- *geringe Erreichung der strategischen Ziele* im Management der kommunalen Immobilien;
- *große Probleme bei der Umsetzung von Reorganisationsmaßnahmen*;

- *geringe immobilienwirtschaftliche Transparenz* hinsichtlich der Immobilienwerte sowie der Kosten- und Einnahmestrukturen;
- *geringe Erreichung der Ziele im operativen Datenmanagement*;
- *große Probleme im operativen Immobilienmanagement*.

Der Einsatz betriebswirtschaftlicher Führungs- und Steuerungsinstrumente sowie immobilienwirtschaftlicher Systeme zeigt einen positiven Einfluss auf die untersuchten Zielgrößen.⁴⁰² Der Eingriff von Politik und Verwaltungsspitze in das operative Immobilienmanagement hingegen hat einen negativen Einfluss auf die jeweiligen Zielgrößen. Ebenso schneiden die Kommunen, die die Immobilien überwiegend als Kostenfaktor und nicht als strategische Erfolgsressource betrachten, bei der strategischen Zielerreichung vergleichsweise schlecht ab.

Zwar ist die immobilienwirtschaftliche Transparenz nach der Durchführung von Reorganisationsmaßnahmen besser, die strategische Zielerreichung wird von den befragten Kommunen hingegen geringer eingeschätzt. Dies kann vor allem durch Anlaufschwierigkeiten nach der Reorganisation, durch eine kritischere Selbsteinschätzung und durch nachhaltige Umsetzungsprobleme der Kommunen erklärt werden.⁴⁰³

Das Mieter-Vermieter-Modell schneidet bei der strategischen Zielerreichung vergleichsweise schlecht ab. Hier lassen sich ebenfalls Umsetzungsschwierigkeiten bei den Kommunen, vermuten. In den fallstudienbezogenen Analysen zum Immobilienmanagement auf Landesebene im folgenden Abschnitt und im Zusammenhang mit der Erarbeitung von Handlungsempfehlungen wird daher besonders auf die Aspekte des Mieter-Vermieter-Modells und des Umsetzungsmanagements eingegangen.⁴⁰⁴

⁴⁰² Eine Ausnahme ist hier die wahrgenommene Problemintensität im operativen Immobilienmanagement. Mit zunehmendem Einsatz operativer Steuerungsinstrumente oder eines Immobilieninformationssystems werden die Probleme intensiver wahrgenommen. Dies kann durch die mit den Systemen geschaffene erhöhte Transparenz begründet werden.

⁴⁰³ Vgl. Abbildung 3-45.

⁴⁰⁴ Vgl. Abschnitte 3.3 und 4.3.

3.3 Fallstudienbezogene Untersuchungen zum Immobilienmanagement auf Landesebene

3.3.1 Untersuchungsmethodik zum Immobilienmanagement auf Landesebene

Zur qualitativen Untersuchung des Immobilienmanagements auf Landesebene wird die Fallstudienmethodik als geeignetes Forschungsinstrument herangezogen.⁴⁰⁵ Die nachfolgenden fallstudienbezogenen Analysen haben dabei drei Hauptziele, und zwar:⁴⁰⁶

- die qualitative Validierung der Erkenntnisse aus den quantitativen Untersuchungen zum kommunalen Immobilienmanagement;
- die qualitative Analyse ausgewählter Sachverhalte, wie beispielsweise die Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modells in der Praxis und der Einfluss von Politik und Verwaltungsspitze;
- die Untersuchung des öffentlichen Immobilienmanagements auf Landesebene und Herausarbeitung wesentlicher Unterschiede zum kommunalen Immobilienmanagement.

Wie Abbildung 3-70 zu entnehmen ist, haben sich seit 1997 die Hälfte aller Bundesländer von der klassischen Verwaltungsorganisation des Immobilien- oder Liegenschaftsmanagements getrennt. Heute ist das Immobilienmanage-

⁴⁰⁵ Vgl. zur Anwendbarkeit von Fallstudien grundlegend Eisenhardt (1989b); Yin (1981). Der Einsatz von Fallstudien empfiehlt sich vor allem dann, wenn zwar verschiedene qualitative und quantitative Datenquellen zur Verfügung stehen bzw. aufgebaut werden können, diese aber nicht klar abgrenzbar und durch den Forscher nicht kontrollierbar sind. Vgl. Yin (1994), S. 8-9. Des Weiteren eignet sich die Fallstudien-Methodik für praxisorientierte Analysen, bei denen offene Forschungsfragen, z.B. "was-, wie-, und warum-Fragen", Gegenstand der Untersuchungen sind. Vgl. Yin (1994), S. 3-4. Schließlich wurde die Fallstudienmethodik gegenüber einer Fragebogenerhebung aufgrund der geringen Grundgesamtheit (16 Bundesländer) und der damit verbundenen Schwierigkeiten hinsichtlich der Datenerfassung und statistischen Auswertung vorgezogen.

⁴⁰⁶ In Bezug auf die Aussagenart ist zwischen *deskriptiven*, *explanativen* und *explorativen* Fallstudien zu unterscheiden. Deskriptive Fallstudien haben einen beschreibenden Charakter und werden zur Identifizierung beschreibender Merkmale sowie zur Veranschaulichung von bereits in der Theorie beschriebenen Sachverhalten verwendet. Explanative Fallstudien befassen sich hingegen mit der Erklärung und Begründung praktischer Erfahrungen anhand zuvor entwickelter Theorien. Die Weiterentwicklung und Verfeinerung bestehender Theorien ist das Ziel explorativer Fallstudien. Vgl. Gassmann (1999), S. 11-16.

ment auf Landesebene sowohl in öffentlich-rechtlichen⁴⁰⁷ als auch in privatrechtlichen Unternehmensformen⁴⁰⁸ angesiedelt.⁴⁰⁹

Unternehmensform	Bundesland⁴¹⁰	Verantwortlich für das Immobilienmanagement
Klassische Verwaltungseinheiten	Baden-Württemberg	Vermögens- und Hochbauverwaltung
	Bayern	Liegenschaftsverwaltung
	Brandenburg	Landesbauverwaltung Brandenburg
	Hamburg	Liegenschaftsverwaltung
	Niedersachsen	Staatliches Baumanagement Niedersachsen (SBN) ⁴¹¹
	Saarland	Landesamt für Bau und Liegenschaften
	Sachsen Anhalt	Finanzministerium
	Thüringen	Staatliche Hochbauverwaltung
Anstalt des öffentlichen Rechts	Schleswig Holstein (1999)	Gebäudemanagement Schleswig Holstein (GMSH)
Sondervermögen gem. § 26 LHO	Nordrhein-Westfalen (2001)	Bau- und Liegenschaftsbetrieb (BLB)
Landes-/Staatsbetrieb gem. § 26 LHO	Hessen (2000)	Hessisches Immobilienmanagement (HI)
	Mecklenburg-Vorpommern (2001)	Betrieb für Bau und Liegenschaften (BBL)
	Rheinland-Pfalz (1998)	Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (LLB)
	Sachsen (2003)	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement (SIB)
GmbH & Co. KG	Berlin (2001)	Liegenschaftsfonds Berlin
GmbH	Bremen (1997)	Gesellschaft für Bremer Immobilien (GBI)

Abbildung 3-70: Organisation des Immobilienmanagements in den Bundesländern⁴¹²

⁴⁰⁷ Z.B. Sondervermögen, Landesbetriebe.

⁴⁰⁸ Z.B. GmbH oder GmbH & Co. KG.

⁴⁰⁹ Vgl. hierzu auch Übersicht zu Unternehmensformen in Anhang A.

⁴¹⁰ In Klammern ist jeweils das Gründungsjahr der Organisationseinheiten dargestellt.

⁴¹¹ Umbenennung am 3. April 2001, ehemals Staatshochbauverwaltung

⁴¹² Quelle: eigene Internetrecherchen, Februar 2003. Bei der Übersicht in Abbildung 3-70 ist anzumerken, dass es neben den dargestellten Immobilieneinheiten oftmals noch weitere Verwaltungsbereiche gibt, die mit Aufgaben des öffentlichen Immobilienmanagements betraut sind. So ist in Berlin der Liegenschaftsfonds nur für die Verwertung der identifizierten nicht betriebsnotwendigen Immobilien zuständig, die betriebsnotwendigen Immobilien werden noch weiterhin von einzelnen Bezirksamtern betreut.

Von den 16 Bundesländern wurden für die fallstudienbasierten Untersuchungen die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Hessen und Hamburg als Untersuchungsobjekte ausgewählt. Zu den Kriterien bei der Auswahl der Fallstudien zählten neben Aktualität, Relevanz, Praxisbezug und Unterscheidbarkeit der einzelnen Beispiele auch pragmatische Kriterien, wie Datenzugang und Auskunftsbereitschaft der jeweiligen Interviewpartner.

Im Nordrhein-Westfalen wurde zum 1. Januar 2001 der Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW gegründet. Diese neue Gesellschaft bietet zentral das vollständige immobilienwirtschaftliche Leistungsspektrum an und verwaltet (und besitzt) den Großteil der Landesimmobilien mit einem Portfoliowert von rund 9,2 Mrd. Euro.

Seit dem 1. Januar 2002 wird in Hessen in einem Pilotprojekt das Mieter-Vermieter-Modell erprobt. Im Rahmen des Piloten übernimmt dabei das Hessische Immobilienmanagement⁴¹³ in der Rechtsform eines Landesbetriebs die Vermieter-Funktion für die Behördenzentren und -häuser der Finanzverwaltung. Das Immobilienvermögen wurde in Hessen bisher nicht übertragen.

In Hamburg wurden einzelne Bereiche des Immobilienvermögens an formal privatisierte Objektgesellschaften übertragen, die im Sinne des Mieter-Vermieter-Modells die Vermieter-Rolle wahrnehmen. Operativ betreut werden die übertragenen Immobilien in Hamburg durch Betriebsgesellschaften, an denen sich zum Teil bereits private Dienstleister beteiligt haben.

Die für die Fallstudien erforderlichen Daten wurden mittels strukturierten Tiefeninterviews mit leitenden Mitarbeitern und durch die Sichtung der vorhandenen Literatur zum Fallstudienobjekt erhoben.⁴¹⁴

⁴¹³ Gegründet am 1. Januar 2000.

⁴¹⁴ Der verwendete Interviewleitfaden findet sich in Anhang C.1 und die jeweiligen Gesprächsprotokolle in Anhang C.2.

3.3.2 Fallstudie: Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen

Inhalt der Fallstudie:

- (1) Profil des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen
- (2) Hintergründe und Ziele bei der Neuausrichtung
- (3) Portfoliostruktur, Bewertung und Eröffnungsbilanz des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen
- (4) Das Mieter-Vermieter-Modell
- (5) Steuerung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen
- (6) Personalentwicklung
- (7) Auswertung der Fallstudie

(1) *Profil des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen*

Bereits 1993 haben die Diskussionen zur Neuausrichtung des Immobilienmanagements in Nordrhein-Westfalen begonnen.⁴¹⁵ Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) wurde zum 1. Januar 2001 auf Initiative der Landesregierung Nordrhein-Westfalen durch das *Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz* (BLBG) gegründet.⁴¹⁶ Der Geschäftsauftrag des BLB NRW ist: *"Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte für Zwecke des Landes nach kaufmännischen Grundsätzen zu erwerben, zu bewirtschaften, zu entwickeln und zu verwerten und dabei die baupolitischen Ziele des Landes zu beachten."*⁴¹⁷ Ein erklärtes Ziel der Geschäftsführung des BLB NRW ist dabei der Aufbau eines professionellen Immobilienmanagements, das sich mit der priva-

⁴¹⁵ Vgl. Interview vom 12. Februar 2003 mit Dr. Volker Oerter, Claudia Seidel und Dietmar Zeleny vom Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen, Anhang C.2.1, S. 340.

⁴¹⁶ Vgl. § 1 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens "Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW" (Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz - BLBG). Bis zum 31.12.2003 befindet sich der BLB NRW in einer Übergangsphase. Bis dahin sollen alle strukturellen und organisatorischen Maßnahmen zum vollständigen Aufbau einer zentralen Immobilienmanagementeinheit abgeschlossen sein. Vgl. hierzu Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2002d), S. 31.

⁴¹⁷ Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2002b), S. 1. Zu den baupolitischen Ziele des Landes Nordrhein-Westfalen siehe Vesper (2002).

ten Wirtschaft vergleichen und im Wettbewerb messen kann.⁴¹⁸ Im Vergleich zu privaten Dienstleistern hat der BLB NRW jedoch einen streng begrenzten Markt, da er die Vermietungsdienstleistungen ausschließlich den Verwaltungen und Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Verfügung stellt.⁴¹⁹ Zum vom BLB NRW betreutem Portfolio gehören Gebäude und Grundstücke mit einem Wert von rund 8,9 Mrd. Euro.⁴²⁰

Mit rund 2.700 Mitarbeitern⁴²¹ ist der BLB NRW in drei strategischen Geschäftsbereichen an zwölf Standorten⁴²² tätig.⁴²³

- Zur Übernahme der Aufgaben im *Eigentums-, Kunden- und Objektmanagement* wurde dem BLB NRW ein Großteil der Liegenschaften des Landes Nordrhein-Westfalen übertragen, wobei die Beziehungen zwischen dem BLB NRW als Immobilieneigentümer und den Immobiliennutzern über das Mieter-Vermieter-Modell abgebildet werden.
- Im Bereich des *Planens und Bauens* erbringt der BLB NRW Leistungen für das Land Nordrhein-Westfalen und für den Bund. Zum Aufbau des hierzu erforderlichen Know-hows wurden die ehemaligen 28 Staatlichen Bauämter im BLB zusammengeführt.⁴²⁴
- Derzeit befindet sich das *Gebäudemanagement* des BLB NRW noch in der Aufbauphase.⁴²⁵ Hier sollen zukünftig Dienstleistungen (z.B. Reinigungs- und Hausmeisterdienste, Dienste an Außenanlagen, Energie-, Telekommunikations- und Umzugsmanagement) gebündelt und dadurch wirtschaftlicher erbracht werden.⁴²⁶

⁴¹⁸ Vgl. Oerter (2002a), S. 1.

⁴¹⁹ Oerter (2002b), S. 2.

⁴²⁰ Vgl. Abbildung 3-72.

⁴²¹ Davon über 400 Beamte, vgl. Oerter (2002b), S. 2.

⁴²² Niederlassungen in Aachen, Bielefeld, Bonn, Detmold, Dortmund, Duisburg, Düsseldorf, Köln, Krefeld, Münster, Recklinghausen und Soest. Zentrale in Düsseldorf. Vgl. Oerter (2001), S. 10.

⁴²³ Vgl. Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2002b), S. 5.

⁴²⁴ Vgl. auch Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2002d), S. 20-21.

⁴²⁵ Bis zum 1. Januar 2004 sollen die erforderlichen Konzepte fertiggestellt und das Gebäudemanagement eingeführt werden. Vgl. Interview zur Fallstudie, Anhang C.2.1, S. 346.

⁴²⁶ Vgl. auch Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2002d), S. 21-23.

Die Organisation des BLB NRW ist in Abbildung 3-71 dargestellt:

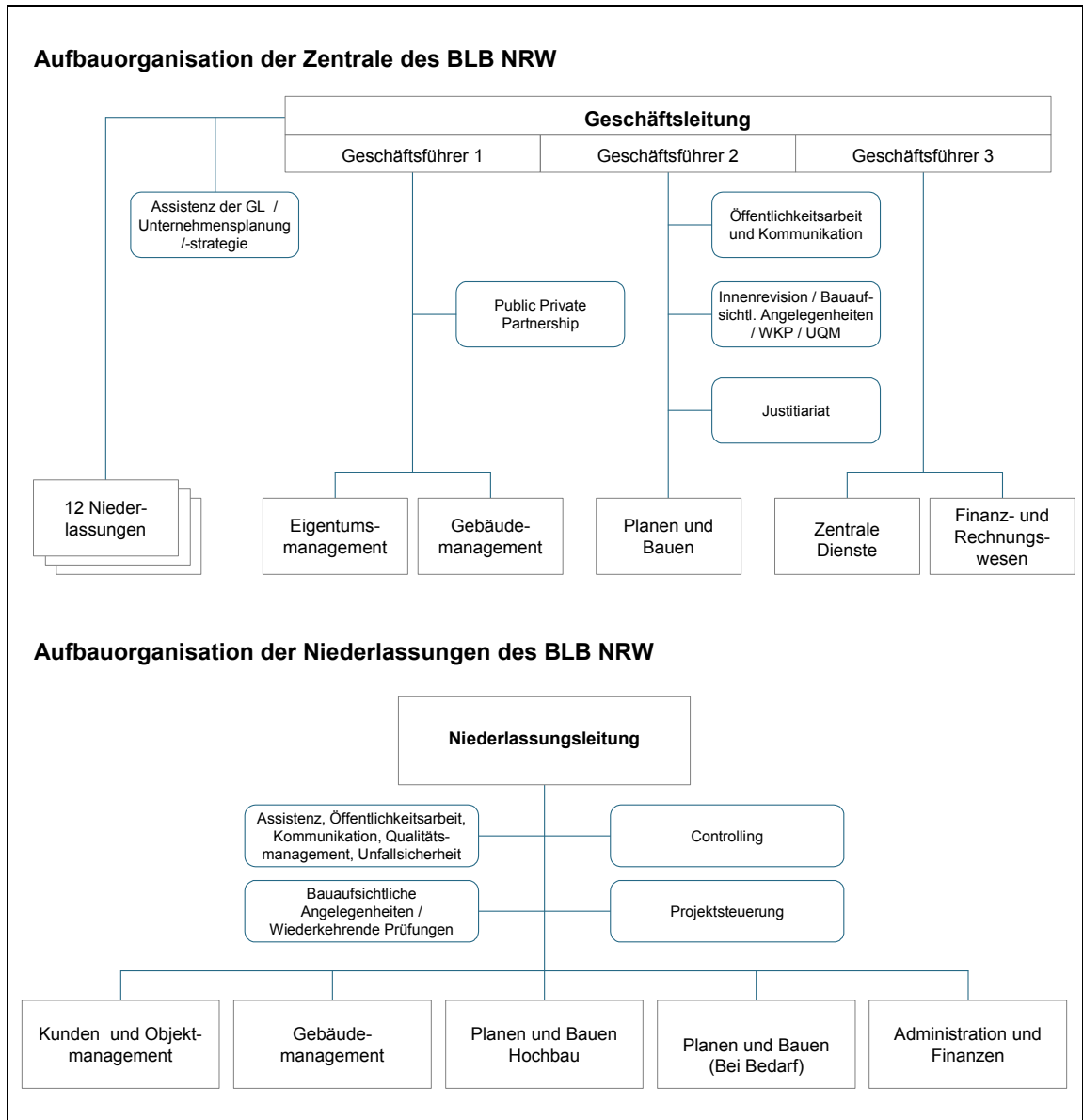


Abbildung 3-71: Organigramm Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen⁴²⁷

(2) *Hintergründe und Ziele bei der Neuausrichtung des Bau- und Liegenschaftsmanagements in Nordrhein-Westfalen*

Das Bau- und Liegenschaftsmanagement in den ursprünglichen Strukturen war geprägt durch eine fehlende immobilienwirtschaftliche Transparenz, uneinheitliche Ziele, eine geringe Leistungseffizienz sowie durch einen zunehmenden Werteverfall des Immobilienvermögens. Zusätzlich bestanden keine Anreize der

⁴²⁷ Quelle: Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2003), S. 10-11.

Behörden den eigenen Flächenbedarf kritisch zu prüfen, um vorhandene Flächeneinsparpotenziale zu realisieren.⁴²⁸

Die Rahmenbedingungen des kameralistischen Rechnungswesens hatten nach Einschätzung des Landes Nordrhein-Westfalen, neben der fehlenden Möglichkeit, den tatsächlichen Werteverzehr abzubilden,⁴²⁹ einen schwerwiegenden praktischen Nachteil. In der Vergangenheit mussten sich die Nutzer bei Investitionen im Immobilienbereich auf die im Haushalt verfügbaren Mittel beschränken, wobei die benötigten Mittel zunächst in einem komplizierten Prozess beantragt und dann im Wettbewerb mit anderen politischen Interessengruppen verhandelt werden mussten. Im neuen System verfügt nun der BLB NRW gebündelt über Mittel für immobilienwirtschaftliche Maßnahmen, die dieser nun unter immobilienwirtschaftlichen Gesichtspunkten nach seinem Geschäftsauftrag einzusetzen hat.⁴³⁰

Mit der Neuausrichtung des Bau- und Liegenschaftsmanagements in Nordrhein-Westfalen waren aus Sicht des Landes vor allem die folgenden vier Ziele bzw. Erwartungen verbunden:⁴³¹

- Schaffung einer Transparenz über sämtliche Immobilien sowie deren Zustand;
- Zentralisierung der Immobilienwirtschaft des Landes nach professionellen und wettbewerbsfähigen Standards;
- Beitrag zur mittelfristigen Konsolidierung des Landeshaushalts durch die Reduzierung der genutzten Flächen und der Kosten in der Gebäudebewirtschaftung sowie durch Zusatzerlöse aus der Vermarktung nicht betriebsnotwendiger Immobilien;
- Ausrichtung der Bautätigkeit bei Instandhaltungs- und Investitionstätigkeiten unter Berücksichtigung der Nutzerinteressen und nach kaufmännischen Regeln.

⁴²⁸ Vgl. Oerter (2001), S. 4-6. Auch in Nordrhein-Westfalen sind die Mitarbeiterzahlen in der öffentlichen Verwaltung in den letzten Jahren beträchtlich zurückgegangen. Eine Reduzierung der genutzten Flächen hat sich jedoch bisher nicht gezeigt.

⁴²⁹ Vgl. Interview zur Fallstudie, Anhang C.2.1, S. 340.

⁴³⁰ Vgl. Oerter (2002b), S. 3.

⁴³¹ Vgl. Oerter (2002a), S. 2.

Bei der Wahl der Rechtsform wurde die Konstruktion eines Sondervermögens gegenüber anderen Formen vorgezogen. Das Sondervermögen ist per Gesetz teilrechtsfähig, d.h. es kann unter seinem Namen handeln, klagen und verklagt werden sowie im eigenen Namen und auf eigene Rechnung Kredite aufnehmen.⁴³² Außerdem unterliegt der BLB NRW als Sondervermögen nicht der Haushaltssperre, da Zuführungen aus dem Landeshaushalt ausgeschlossen sind.⁴³³

Die ehemals im kameralistischen Landeshaushalt angefallenen Ausgaben für immobilienwirtschaftliche Leistungen fallen zukünftig beim BLB NRW (inkl. der bisher nicht berücksichtigten Abschreibung) als Aufwand an. Im Haushalt gibt es dafür im Wesentlichen nur noch Mietbudgets.⁴³⁴

Durch die Neuausrichtung des Bau- und Liegenschaftsmanagements Nordrhein-Westfalen geht das Land NRW mittelfristig von Einsparungen in Höhe von 125 Mio. Euro pro Jahr aus.⁴³⁵ Diese sollen unter anderem durch folgende Maßnahmen erreicht werden.⁴³⁶

- Veräußerung von nicht mehr benötigten Liegenschaften;
- Aufbau eines Portfoliomanagements für eine unter Wertaspekten selektive Verwertung (halten, verkaufen, entwickeln) der Liegenschaften des BLB NRW;
- Minderung der Ausgaben für externe Anmietungen durch ein günstigeres Flächenangebot des BLB NRW;⁴³⁷
- "Verschlankung" der Prozesse innerhalb des BLB NRW sowie zwischen dem BLB NRW und der Landesverwaltung;

⁴³² Vgl. Oerter (2001), S. 3; Vgl. § 1 (2) und § 10 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens "Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW" (Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz - BLBG).

⁴³³ Oerter (2002b), S. 4.

⁴³⁴ Oerter (2002b), S. 4.

⁴³⁵ Vgl. Oerter (2002a); S. 3.

⁴³⁶ Die Maßnahmen befinden sich überwiegend in der Umsetzungsphase. Die bisherigen Einsparungen stammen größtenteils aus Veräußerungen nicht benötigter Flächen. Der Einspareffekt liegt in der Aktivierung des bisher ungenutzten gebundenen Kapitals.

⁴³⁷ Es wird derzeit davon ausgegangen, dass externe Flächen teilweise zu teuer angemietet werden. Durch das Angebot von Flächen durch den BLB NRW sollen die Mietausgaben reduziert werden, wobei sich der BLB NRW im Wettbewerb mit externen Marktteilnehmern behaupten muss. Ein Kontrahierungszwang ist nicht vorgesehen.

- Optimierung der Gebäudebewirtschaftung (z.B. Sammelverträge, zentraler Einkauf);
- Verbesserung der Instandhaltung (z.B. durch vorbeugende Instandhaltung und "Deckelung" der Ausgaben für ungeplante Instandhaltung);
- Reduzierung der Personalkosten.

(3) *Portfoliostruktur, Bewertung und Eröffnungsbilanz des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen*

Das Immobilienportfolio des BLB NRW umfasst 4.775 Gebäude und 1.477 Liegenschaften. In Abbildung 3-72 ist das Ergebnis der im Rahmen der Eröffnungsbilanz durchgeführten Immobilieninventur dargestellt.⁴³⁸ Dabei haben Gerichts- und Verwaltungsgebäude sowie Wohnbauten und Gemeinschaftsstätten die größten Anteile hinsichtlich der Bodenwerte bzw. Gerichts- und Verwaltungsgebäude sowie Gebäude für wissenschaftliche Forschung und Lehre haben die größten Anteile hinsichtlich der Sachwerte.

Welche Immobilien an den BLB NRW übertragen wurden, ist gesetzlich in § 2 Absatz 2 des BLBG geregelt. Hierzu zählen " [...] *das Allgemeine Grundvermögen und das Verwaltungsgrundvermögen sowie das Sondervermögen Grundstock. Ausgenommen hiervon sind das Grundvermögen der Forstwirtschaft und des Natur- und Landschaftsschutzes sowie der gesetzlich geregelte Grundbesitz an landeseigenen Gewässern einschließlich der Ufergrundstücke und der der Unterhaltung und dem Hochwasserschutz dienenden Flächen und die öffentlichen Straßengrundstücke, sowie [...] bestimmte Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte, die wegen ihrer Beschaffenheit oder Nutzung für eine Bewirtschaftung, Entwicklung oder Verwertung nach kaufmännischen Gesichtspunkten nach kaufmännischen Grundsätzen durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb ungeeignet sind.*"⁴³⁹

⁴³⁸ Bei der Durchführung der physischen Inventur waren durchschnittlich 120 Mitarbeitern über einen Zeitraum von 30 Arbeitstagen im Einsatz. Der interne Aufwand betrug ca. 30 Arbeitsjahre und wurde mit rund 2,5 Mio. Euro veranschlagt. Vgl. Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2002b), S. 14.

⁴³⁹ Vgl. § 2 (2) Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens "Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW" (Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz - BLBG).

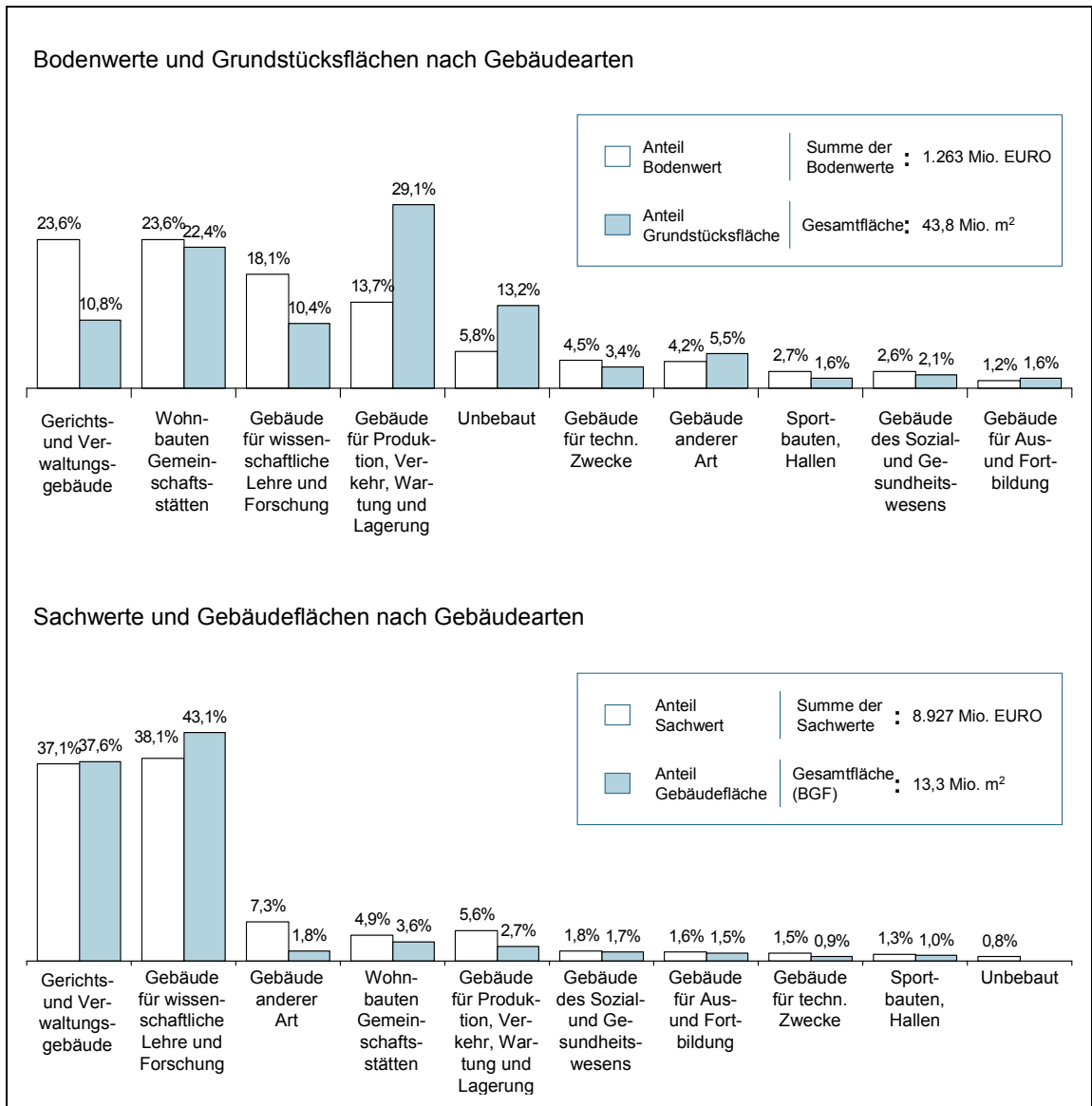


Abbildung 3-72: Immobilienportfolio des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen⁴⁴⁰

Die Bewertung des Immobilienportfolios orientiert sich an den in der Wertermittlungsverordnung (WertV) beschriebenen Verfahren zur Ermittlung von Sach- und Zeitwerten.⁴⁴¹ Neben der Bestimmung des Brutto-Bauwerts war hierzu die Abschätzung des Sanierungsbedarfs und der Bodenwerte erforderlich.⁴⁴² Für

⁴⁴⁰ Quelle: Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2002b), S. 14-17.

⁴⁴¹ Vgl. grundsätzlich Kleiber und Simon (1999).

⁴⁴² Die Ermittlung der Bodenwerte erfolgte anhand der in den Kreisen und Gemeinden vorliegenden Bodenrichtwerte, korrigiert um eventuelle liegenschaftsbezogene Faktoren, wie Zweckbindungen oder Baulasten. Vgl. Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2002b), S. 17.

das Immobilienportfolio des BLB NRW wurde auf dieser Basis ein Wert von rund 8,93 Mrd. Euro ermittelt (Abbildung 3-73).⁴⁴³

Bauwert (brutto)	8.986 Mio. Euro
- Sanierungsbedarf	1.322 Mio. Euro
= Bauwert (netto)	7.664 Mio. EUR
+ Bodenwert	1.263 Mio. EUR
Sachwert	8.927 Mio. EUR

Abbildung 3-73: Ermittlung der Sachwerte zur Eröffnungsbilanz des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen⁴⁴⁴

Der identifizierte Sanierungsstau in Höhe von ca. 1,3 Mrd. Euro soll möglichst innerhalb von drei Jahren abgebaut werden.⁴⁴⁵ Nach Ablauf dieser Dreijahresfrist haben die Mieter die Möglichkeit, die Miete aufgrund von instandhaltungsbedingten Mängeln, sofern diese noch vorliegen, zu mindern.⁴⁴⁶ Neben dem Sanierungsbedarf, der in der Bewertung Berücksichtigung findet, mussten bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz noch ökologische Altlasten berücksichtigt werden. Für deren Beseitigung wurden Rückstellungen in Höhe von 600 Mio. Euro eingestellt (vgl. Abbildung 3-74).⁴⁴⁷

Für die Darstellung der Passivseite wurden aufgrund der zwingenden Anforderung an eine haushaltsneutrale Gründung⁴⁴⁸ des BLB NRW, die Landesverbindlichkeiten strukturiert.⁴⁴⁹ Es musste hierbei sichergestellt werden, dass für die aus dem Haushalt herausgehenden Werte ein Gegenwert geschaffen wird. Hierfür hat das Land dem BLB NRW ein langfristiges (zehn Jahre) festverzinsliches internes Darlehen in Höhe von 6.154 Mio. Euro angelastet.

⁴⁴³ Es ist anmerkend festzustellen, dass diese Erstbewertung zur Erstellung der Eröffnungsbilanz des BLB NRW durchgeführt wurde. Zur Minimierung eventueller Bewertungsrisiken, wurde die Erstbewertung zwischenzeitlich verfeinert. Vgl. Interview zur Fallstudie, Anhang C.2.1, S. 339.

⁴⁴⁴ Quelle: Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2002b), S. 17.

⁴⁴⁵ Vgl. Oerter (2002a); S. 2-3.

⁴⁴⁶ Vgl. Mieter-Vermieter-Modell weiter unten.

⁴⁴⁷ Vgl. Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2002b), S. 12-16.

⁴⁴⁸ D.h. durch die Gründung des BLB NRW durfte der Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen nicht belastet werden. Ebenfalls durfte die Schuldnerposition des Landes NRW nicht verändert werden. Da dadurch die Übertragung der Landesschulden auf den BLB NRW aus-
⁴⁴⁹ schied, wurde die Transaktion über ein internes Darlehen zwischen dem Land und dem BLB NRW abgebildet. Vgl. Interview zur Fallstudie, Anhang C.2.1, S. 341.

Vgl. Interview zur Fallstudie, Anhang C.2.1, S. 341.

Da die Verzinsung des internen Darlehens zu marktunüblichen Konditionen⁴⁵⁰ erfolgt, ist in der Eröffnungsbilanz eine weitere (zinslose) Verbindlichkeit für die zukünftigen Zinszahlungen in Höhe von 1.560 Mio. Euro gegenüber dem Land Nordrhein-Westfalen ausgewiesen. Diese entspricht der Differenz⁴⁵¹ zwischen der (marktunüblichen) Verzinsung des internen Darlehens und der Marktverzinsung am Tag der Gründung des BLB NRW.

Die Tilgung des internen Darlehens erfolgt grundsätzlich aus Grundstücksveräußerungen. Darüber hinaus können Sondertilgungsvereinbarungen ausgehandelt werden, so z.B. auf Grund von erreichten Personaleinsparungen.⁴⁵² Die Haftung für alle Verbindlichkeiten des BLB NRW übernimmt das Land.⁴⁵³

Eröffnungsbilanz Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen zum 1. Januar 2001 [Mio. EURO]			
Aktiva		Passiva	
A. Anlagevermögen		A. Eigenkapital	
Sachanlagen		Basiskapital	1.135,4
1. Grundstücke, grundstücksgleiche	8.432,7	B. Rückstellungen	
Rechte und Bauten einschl. der Bauten		Sonstige Rückstellungen	641,3
auf fremden Grundstücken			
2. Technische Anlagen und Maschinen	434,2	C. Verbindlichkeiten	
3. Andere Anlagen, Betriebs- und	5,2	1. Verbindlichkeiten ggü. dem Land	6.154,0
Geschäftsausstattung		NRW	
4. Geleistete Anzahlungen und Anlagen im	511,9	2. Verbindlichkeiten aus Lieferungen	38,2
Bau		und Leistungen	
	9.444,0	3. Sonstige Verbindlichkeiten	1.559,7
			7.751,9
B. Umlaufvermögen			
Forderungen und sonstige Vermögens-			
gegenstände			
1. Forderungen aus Lieferung und	5,0		
Leistung			
2. Forderungen gegen das Land NRW	71,5		
3. Sonstige Vermögensgegenstände	8,1		
	84,6		
Summe	9.528,6	Summe	9.528,6

Abbildung 3-74: Eröffnungsbilanz des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen zum 1. Januar 2001⁴⁵⁴

⁴⁵⁰ Der verwendete Zinssatz liegt über dem Marktzins. Vgl. Interview zur Fallstudie, Anhang C.2.1, S. 341.

⁴⁵¹ Angesetzt als Barwert der Differenzen zukünftiger Zinszahlungen.

⁴⁵² Vgl. Oerter (2002b), S. 4. Der Ansatz Verbindlichkeiten zu tilgen, war für das Land Nordrhein-Westfalen ein völlig neuer Gedanke. Vgl. Interview zur Fallstudie, Anhang C.2.1, S. 342.

⁴⁵³ Vgl. § 3 (3) Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens "Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW" (Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz - BLBG).

⁴⁵⁴ Quelle: Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2002b), S. 11-12.

Die Strukturierung der Transaktion bedingt, dass eine Umschuldung der bisher über das interne Darlehen dargestellten Verbindlichkeiten am freien Markt, ebenso wie eine Belastung der Grundstücke durch Hypotheken, aus Sicht des aufsichtsführenden Finanzministeriums NRW nicht zugelassen ist. Daher ist die Transaktion für das Land, abgesehen von angestrebten Effizienz- und Veräußerungseffekten, nicht liquiditätswirksam.

Für das Jahr 2002 wurden die Einnahmen aus Mietzahlungen und Honoraren des BLB NRW auf rund 900 Mio. Euro geschätzt. Aufgrund der Startstrukturen wurde zunächst kein ausgeglichenes Betriebsergebnis, sondern ein Strukturdefizit in Höhe von 230 Mio. Euro erwartet. Dieses entspricht in etwa den Abschreibungen auf das ausgewiesene Anlagevermögen.⁴⁵⁵

(4) *Das Mieter-Vermieter-Modell*

Das Mieter-Vermieter-Modell steht im Zentrum der Neuausrichtung des Bau- und Liegenschaftsmanagements des Landes Nordrhein-Westfalen. Nachfolgend sind die besonderen Eckpunkte des Mieter-Vermieter-Modells in Nordrhein-Westfalen dargestellt.⁴⁵⁶

- Die *Nutzer mieten* die genutzten Immobilien vom BLB NRW, handeln eigenverantwortlich und zahlen eine angemessene Miete.
- Basis für die *Berechnung der Miete* ist eine indizierte Marktmiete. Neben der Miete haben die Mieter eine Betriebskostenumlage zu leisten.
- Das *erforderliche Mietbudget* wird den Nutzern zunächst zusätzlich aus dem Landeshaushalt bereitgestellt. Im Gegensatz dazu werden alle mit immobilienwirtschaftlichen Leistungen verbundenen Positionen in den jeweiligen Haushaltsplänen aufgelöst. Für die Deckung des Mietbudgets

Anmerkungen: Das Bewertungsergebnis (8.926,9 Mio. Euro) entspricht in der Bilanz die Summe aus Grundstücke, grundstückgleichen Rechte und Bauten (8.432,7 Mio. Euro) und Technische Anlagen und Maschinen (494,2 Mio. Euro). Zu den Rückstellungen (641,3 Mio. Euro) zählen neben den ökologischen Altlasten (600 Mio. Euro) noch Rückstellungen für Prozessrisiken, nicht genommenen Urlaub und zukünftige Belastungen von Altersteilzeit und Vorruhestand. Die sonstigen Verbindlichkeiten (1.559,7 Mio. Euro) setzen sich aus einer Verbindlichkeit gegenüber dem Land NRW (1.558,8 Mio. Euro) und weiteren Einzelposten (0,9 Mio. Euro) zusammen.

⁴⁵⁵ Vgl. Oerter (2002a); S. 3-4.

⁴⁵⁶ Vgl. zur Beschreibung des Mieter-Vermieter-Modells Punkt 2.4.2.2.

haben die Nutzer im Rahmen der jährlichen Haushaltsgespräche Budgetverhandlungen (mit detaillierter Begründung) mit dem Finanzministerium zu führen. Eine automatische Erhöhung der Mietbudgets erfolgt nicht.

- Der *BLB NRW finanziert* aus den Mieteinnahmen seinen Personal- und Sachaufwand, die Instandhaltung und die Finanzierungskosten der Immobilien.
- Die *Laufzeit der Mietverträge* ist auf 5 bis 10, 12 und 15 Jahre ausgelegt.
- Der BLB NRW ist für die *Instandhaltung* verantwortlich. Nach einer Übergangsfrist von drei Jahren ist der Mieter berechtigt, die Miete wegen Mängeln zu mindern. In Abstimmung mit dem Mieter kann ggf. die Miete erhöht werden, um erforderliche Sanierungsmaßnahmen durchzuführen.
- Ein beidseitiger *Kontrahierungszwang* ist für fünf Jahre vorgesehen, da nach Ablauf der Erstverträge beide Seiten in der Wahl der Vertragspartner frei sind. Hierdurch soll der BLB NRW angehalten werden, sich um die Kunden zu bemühen und gute Leistungen zu liefern. Durch den Wegfall des Kontrahierungszwangs besteht für suboptimal genutzte Immobilien für den BLB NRW aber auch eine Drittverwendungsfähigkeit der derzeit vermieteten Immobilien. Für Neubauten ist grundsätzlich kein Kontrahierungszwang vorgesehen.
- Als *Anreiz zur Optimierung der Flächen* erhalten die Mieter die Möglichkeit, im Laufe des Haushaltsjahres die frei gewordenen Mietmittel für andere Zwecke einzusetzen. Freigesetzte Flächen können durch den BLB NRW alternativ verwertet, so zum Beispiel weiter vermietet oder veräußert, werden.

Das Mieter-Vermieter-Modell soll im Bau- und Liegenschaftsmanagement Nordrhein-Westfalen zwar grundsätzlich eingesetzt werden, es gibt jedoch mehrere Ausnahmen bzw. Sonderregelungen.

Für ausgewählte Sonderliegenschaften, das sind Liegenschaften, die sich für eine Bewirtschaftung, Entwicklung oder Verwertung nach kaufmännischen Grundsätzen nicht eignen, wird das Mieter-Vermieter-Modell nicht angewen-

det.⁴⁵⁷ Bei weiteren (Sonder-)immobilien, wie beispielsweise Polizei- und Justizgebäude, Rechenzentren und Justizvollzugsanstalten, für die das Mieter-Vermieter-Modell zwar dem Grundsatz nach angewendet werden soll, sind aufgrund besonderer (rechtlicher) Rahmenbedingungen individuelle Vereinbarungen zu treffen.⁴⁵⁸

Eine weitere Sonderregelung gibt es für die Hochschulen und für die Medizinischen Einrichtungen.⁴⁵⁹ Hier wurde hinsichtlich der Anwendung des Mieter-Vermieter-Modells entschieden, dass die Hochschulen eine Miete für die Immobilien zahlen und den Medizinischen Einrichtungen die Immobilien unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden.⁴⁶⁰

Im Bereich des Gebäudemanagements bleiben die Hochschulen und die Medizinischen Einrichtungen weiterhin eigenverantwortlich, weil diese in der Regel über sogenannte technische Betriebsstätten, die das Gebäudemanagement eigenständig abwickeln, verfügen. Bei einer Veräußerung von Grundstücken oder Objekten aus dem Hochschulbereich fließen 50 Prozent der Gewinne in den Haushalt der Hochschulen.⁴⁶¹ Im Zusammenhang mit den Leistungen im Bereich des Planens und Bauens sind die Medizinischen Einrichtungen und die Hochschulen für einen Zeitraum von sechs Jahren an den BLB NRW gebunden.

⁴⁵⁷ Zu den Sonderliegenschaften für die das Mieter-Vermieter-Modell nicht eingesetzt wird zählen vor allem die Gebäude des Landtages, Landesvertretungen in Berlin und Brüssel, die Polizei- und Führungsakademie Münster, Patronatsbauten, Kirchen, Schlösser und Denkmäler. Die wirtschaftliche und die Haushaltsverantwortung verbleibt bei den nicht für das Mieter-Vermieter-Modell geeigneten Liegenschaften jeweils bei der zuständigen Landesbehörde. Vgl. Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2002d), S. 23-24.

⁴⁵⁸ Z.B. Reinigung von Justizvollzugsanstalten.

⁴⁵⁹ Vgl. Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2002d), S. 26-28. Es gab zunächst die Überlegung ob, die Immobilien der Hochschulen und Medizinischen Einrichtungen, nach deren Umwandlung in rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts, auch an diese übertragen werden sollten. Es wurde jedoch entschieden, dass die Immobilien beim Land Nordrhein-Westfalen verbleiben sollen. Die Immobilien der Hochschulen und Medizinischen Einrichtungen gehören heute zum Anlagevermögen des BLB NRW.

⁴⁶⁰ Die Entscheidung beruht im Wesentlichen auf das Autonomiebestreben der Hochschulen und der medizinischen Einrichtungen. Bislang war eine umfassendere Einführung des Mieter-Vermieter-Modells aufgrund der vorhandenen Widerstände nicht möglich.

⁴⁶¹ Im Mieter-Vermieter-Modell haben die Nutzer lediglich Anrecht auf einen Teil der Mieteinsparungen für einen befristeten Zeitraum.

(5) *Steuerung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen*

Die Dienst- und Fachaufsicht für den BLB NRW hat der Finanzminister, der Minister für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport die fachliche Aufsicht. Gesteuert wird der BLB NRW durch einen 18-köpfigen Verwaltungsrat, der eine Aufsichts- und Beratungsfunktion wahrnimmt.⁴⁶² Pro Jahr sind vier Sitzungen des Verwaltungsrats vorgesehen. Seine Aufgaben sind in der Geschäftsordnung für den Verwaltungsrat des BLB NRW festgelegt.⁴⁶³ Bei Investitions- und Veräußerungsentscheidungen unterliegt der BLB NRW als Teil der Verwaltung der Landeshaushaltsordnung. Dabei bedürfen Veräußerungsgeschäfte mit einer Größenordnung von mehr 1,5 Mio. Euro einer Beschlussfassung des Landtags. Hierdurch wird aus Sicht der Geschäftsführung die unternehmerische Entscheidungsfähigkeit des BLB NRW nicht wesentlich eingeschränkt.

Akquisitionen sind vergleichsweise komplizierter. Die vom Nutzer zu erbringenden Mietmittel sind neu zu etatisieren. Dies geschieht nur, wenn gegenüber dem Finanzministerium der entsprechende Raumbedarf auch begründet und akzeptiert ist. Letztlich bedarf es einer politischen Beschlussfassung im Parlament zum jährlichen Haushaltsplan.

Zur strategischen Steuerung werden die einzelnen Niederlassungen als Cost Center geführt. Die zunächst angedachte Profit-Center-Struktur wurde hingegen verworfen, nachdem feststand, dass die Ergebnisverantwortung aufgrund des Flächenauftrags des BLB NRW in den Geschäftsbereichen der Zentrale verankert sein soll.

Als weiteres strategisches Steuerungsinstrument soll eine für den BLB NRW entwickelte Balanced Scorecard verwendet werden, die sich derzeit in konzep-

⁴⁶² Oerter (2002b), S. 2. Der Verwaltungsrat setzt sich aus neun von den im Landtag vertretenen Parteien zu benennenden Mitgliedern, jeweils zwei Mitgliedern aus dem Ministerium für Finanzen und dem für Bauangelegenheiten zuständigem Ministerium sowie aus fünf Mitgliedern der übrigen Ministerien zusammen. Der Vorsitz liegt beim Staatssekretär des Finanzministeriums, vgl. Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2002b), S. 6; Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2002a), S. 43.

⁴⁶³ Vgl. Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2002c), S. 49-56. Geschäftsvorfälle, die der Zustimmung des Verwaltungsrates bedürfen sind vor allem die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder Gewährleistungen, die Gewährung von Krediten, die Belastung von Grundstücken (größer 500 Tsd. Euro), die Durchführung von Investitionsvorhaben (Gesamtkosten größer 2,5 Mio. Euro), der Abschluss von langfristigen Verträgen (größer 500 Tsd. Euro p.a.) und die Einleitung von Rechtsstreitigkeiten oder Vergleichen (größer 500 Tsd. Euro).

tioneller Vorbereitung befindet. Hier sollen in einem ersten Schritt zunächst die Ziele und die Ergebnisverantwortung der Mitarbeiter kontrolliert werden.⁴⁶⁴ Für das betriebliche Rechnungswesen und für die EDV-technische Prozessunterstützung setzt der BLB NRW SAP R/3 mit mehreren Modulen ein.⁴⁶⁵

(6) *Personalentwicklung*

Von den 2.700 Mitarbeitern stammen die meisten aus den ehemaligen Einheiten der Verwaltung, sowohl aus den früheren Staatlichen Bauämtern als auch den Bezirksregierungen und den Ministerien. Vereinzelt wurden Mitarbeiter aus der privaten Wirtschaft rekrutiert.⁴⁶⁶ In größerem Umfang ist diese aber nicht möglich, da der Personalaufwand des BLB NRW durch zwingende Vorgaben des Finanzministeriums hinsichtlich der entsprechenden Positionen im Wirtschaftsplan mittelfristig "gedeckt" wurde.

Im Rahmen des Aufbaus des BLB NRW wurden für alle Mitarbeiter im Objektmanagement gemeinschaftliche Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt, um die Grundprinzipien des neuen Tätigkeitsbereichs zu vermitteln.⁴⁶⁷ Intensive Schulungen waren beispielsweise bei der Umstellung des kameralistischen auf das betriebswirtschaftliche Rechnungswesen notwendig. Die Geschäftsführung des BLB hat dieses als *"Reparatur bei laufendem Motor"* bezeichnet.⁴⁶⁸

(7) *Auswertung des Fallbeispiels Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen*

Mit dem Aufbau des Bau- und Liegenschaftsbetriebs hat das Land Nordrhein-Westfalen einen großen Eingriff in die herkömmlichen Strukturen des öffentlichen Immobilienmanagements vorgenommen, besonders hinsichtlich der vorhandenen Denk- und Arbeitsweisen der öffentlichen Verwaltung. Hierzu war eine intensive Kooperation der beteiligten Ressorts erforderlich, vor allem bei der Festlegung einer gemeinsamen Zielrichtung, die aufgrund der unterschiedlichen

⁴⁶⁴ Vgl. Oerter (2002b), S. 2.

⁴⁶⁵ Z.B. die Module FI: Finanzen, CO: Controlling, HR: Personalwesen, PS: Projektsteuerung, PM: Instandhaltung, RE: Immobilien. Vgl. Oerter (2002a), S. 6; Interview zur Fallstudie, Anhang C.2.1, S. 346.

⁴⁶⁶ Vgl. Oerter (2002a), S. 5.

⁴⁶⁷ Vgl. Oerter (2002a), S. 6.

⁴⁶⁸ Oerter (2002a), S. 6.

Zielsysteme nicht immer einfach zu finden ist. So mussten die Nutzerressorts neben ihren Immobilienkompetenzen auch einen großen Anteil an operativen immobilienwirtschaftlichen Einflussmöglichkeiten aufgeben. Im Gegenzug wurden die Nutzer zu Mietern, die sich nur langsam mit der neuen Rolle als Kunde und den damit verbundenen Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten identifizieren.⁴⁶⁹ Wie die durchgeführten Untersuchungen im Bereich der Universitäten und Medizinischen Einrichtungen gezeigt haben, sind nicht immer alle Interessen vereinbar und Kompromisse sind erforderlich.

Auf der einen Seite ist die Neuausrichtung des Immobilienmanagements in Nordrhein-Westfalen zwar mit umfangreichen Änderungen verbunden, auf der anderen Seite handelt es sich aber "nur" um eine systeminterne Neuausrichtung ohne sofortige Effekte. Der BLB NRW ist weiterhin Bestandteil der Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen. Mit der Gründung des BLB NRW waren weder Ergebnis- noch Liquiditätseffekte verbunden. Der Erfolg der Neuausrichtung wird zukünftig davon abhängig sein, inwiefern der BLB NRW die vorhandenen Strukturen eigenständig optimieren kann. Derzeit sind Dritte am BLB NRW nicht beteiligt und einer Beteiligung ist vorerst nicht vorgesehen.⁴⁷⁰

Das Mieter-Vermieter-Modell wurde in Nordrhein-Westfalen als präferiertes System zur Abbildung der immobilienwirtschaftlichen Leistungsbeziehungen gewählt. Die Analyse des derzeitigen Umsetzungsstands der Neuausrichtung des Immobilienmanagements in Nordrhein-Westfalen zeigt, dass das System nicht vom ersten Tag an tragfähig sein kann, und Übergangsstrukturen geschaffen werden müssen. Inwiefern das Mieter-Vermieter-Modell in Nordrhein-Westfalen auf lange Sicht die erwarteten Erfolge bringt, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abzusehen. Die Zielerreichung wird besonders vom Funktionieren der Anreizsysteme im Bereich der Flächenoptimierung und von der

⁴⁶⁹ Zur Analyse der Kundenerwartungen hat der BLB NRW 2002 eine Kundenbefragung durchgeführt. Im Ergebnis zeigte sich, dass die Nutzerressorts noch Schwierigkeiten haben sich als Kunden zu sehen. Interview zur Fallstudie, Anhang C.2.1, S. 343. In diesem Zusammenhang müssen sich die Nutzer über ihre eigenen Anforderungen im Klaren sein und diese nach wirtschaftlichen Kriterien abwägen, vor allem in den Bereichen Flächenbedarfsplanung, Standortwahl und Raumausstattung.

⁴⁷⁰ Interview zur Fallstudie, Anhang C.2.1, S. 346. Die Vergabe von Leistungen an Dritte (Outsourcing) hingegen soll zukünftig vom BLB NRW noch weiter intensiviert werden.

Fähigkeit des BLB NRW abhängig, immobilienwirtschaftliche Entscheidungen nach betriebswirtschaftlichen und nicht nach politischen Kriterien umzusetzen.

3.3.3 Fallstudie: Hessisches Immobilienmanagement

Inhalt der Fallstudie:

- (1) Profil des Hessischen Immobilienmanagements
- (2) Hintergründe und Ziele bei der Neuausrichtung
- (3) Das betreute Immobilienportfolio
- (4) Das Mieter-Vermieter-Modell
- (5) Steuerung des Hessischen Immobilienmanagements
- (6) Personalentwicklung
- (7) Auswertung der Fallstudie

(1) *Profil des Hessischen Immobilienmanagements*

Das Hessische Immobilienmanagement (HI) wurde zum 1. Oktober 2000 als Landesbetrieb gem. § 26 der Landeshaushaltsordnung gegründet und geht aus ehemals 15 Liegenschaftsstellen bei den Finanzämtern und einem Liegenschaftsreferat bei der Oberfinanzdirektion hervor.⁴⁷¹ Mit derzeit 190 Mitarbeitern besteht das HI aus einer Zentrale und sechs Niederlassungen⁴⁷² (Abbildung 3-75). Zum vom HI betreuten Immobilienportfolio gehört bisher nur ein geringer Anteil der hessischen Landesimmobilien, die unter anderem nach dem Mieter-Vermieter-Modell verwaltet werden. Eine Ausweitung des betreuten Immobilienportfolios ist kurzfristig vorgesehen.⁴⁷³

⁴⁷¹ Vgl. Hessisches Immobilienmanagement (2001), S. 16; Rijkhoek (2000), S. 7.

⁴⁷² Niederlassungen: Darmstadt, Frankfurt, Fulda, Gießen, Kassel und Wiesbaden. Die Zentrale ist in Wiesbaden. Vgl. Hessisches Immobilienmanagement (2001), S. 18-1; Interview vom 20. 02. 2003 mit Herrn Bernd Zahn, Hessisches Immobilienmanagement, Anhang C.2.2, S. 353.

⁴⁷³ Vgl. Interview mit Herrn Zahn, Anhang C.2.2, S. 349.

Das Dienstleistungsangebot des HI ist in zwei strategische Geschäftsbereiche aufgeteilt:⁴⁷⁴

- Zum Leistungsspektrum des *Geschäftsbereichs Gebäudemanagement* zählen technische, infrastrukturelle und kaufmännische Facility Management Leistungen. Diese umfassen beispielsweise gebäudespezifisches Controlling und Vertragsmanagement, Betriebsführung der technischen Anlagen und deren Instandhaltung sowie die Koordination von Reinigungs- und Sicherheitsdiensten, aber auch nutzerbezogene Beratungen bei Umbauten, Sanierungen, Erweiterungsbauten oder Modernisierungen.
- Der *Geschäftsbereich Standortmanagement* umfasst das Grundstückswesen und das Standortmanagement. Zum Grundstückswesen zählen der An- und Verkauf landeseigener Flächen und die Entwicklung von Grundstücksflächen. Das Standortmanagement zielt auf die ressortübergreifende Optimierung der Behördenunterbringung sowie auf eine effiziente Vermietung und Verpachtung der Landesliegenschaften ab.⁴⁷⁵

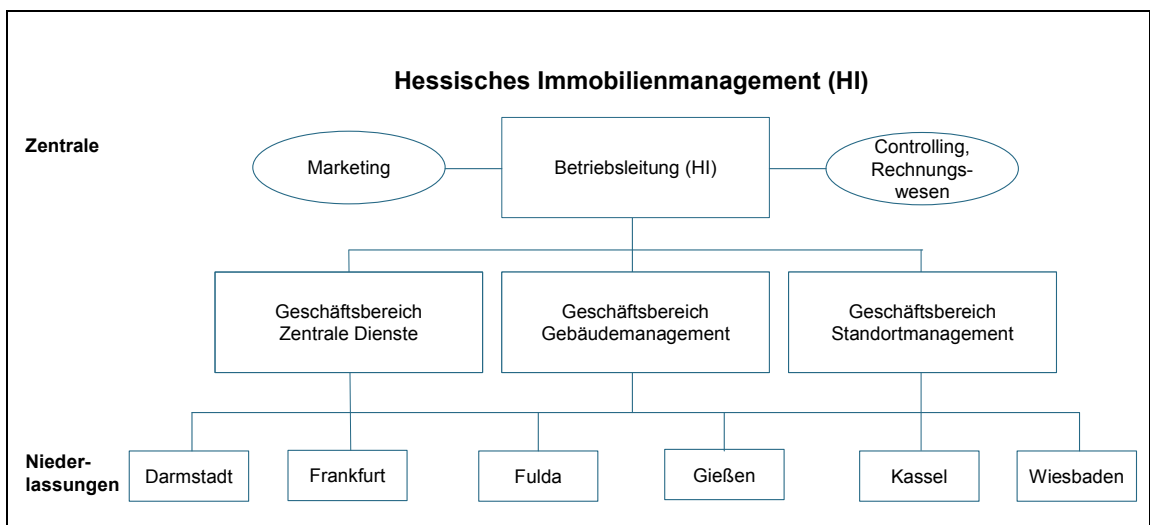


Abbildung 3-75: Organisationsmodell Hessisches Immobilienmanagement⁴⁷⁶

⁴⁷⁴ Vgl. Hessisches Immobilienmanagement (2001), S. 15. Das Immobilienmanagement in Hessen wurde bisher noch nicht vollständig zentralisiert. Neben den Nutzerressorts, die Dienstleistungen für die Immobilien erbringen, die nicht beim HI angesiedelt sind, gibt es noch die Bauverwaltung, die mit allen Bauaufgaben im Land Hessen betraut ist. Der dritte Geschäftsbereich Zentrale Dienste umfasst Leistungen in den Bereichen Organisation, Personal, Haushalt, Recht und Marketing. Vgl. Hessisches Immobilienmanagement (2001), S.17.

⁴⁷⁵ Vgl. auch Hessisches Immobilienmanagement (2002), S.1. So wurde z.B. ein Projekt zur Standortoptimierung in der Stadt Kassel erfolgreich vom HI durchgeführt. Vgl. Interview mit Herrn Zahn, Anhang C.2.2, S. 351.

⁴⁷⁶ Quelle: Hessisches Immobilienmanagement.

(2) *Hintergründe und Ziele bei der Neuausrichtung des Bau- und Liegenschaftsmanagements in Hessen*

Das vom HI entwickelte Mieter-Vermieter-Modell wurde zum 1. Januar 2002 eingeführt und sollte sich zunächst als Pilotprojekt im praktischen Gebrauch für einen kleinen Teil der Landesimmobilien beweisen.⁴⁷⁷ Die bisherigen Ergebnisse sind überwiegend positiv und es ist vorgesehen, das Mieter-Vermieter-Modell sukzessive auszuweiten.

Eine mögliche Privatisierung des HI wurde im Rahmen der Gründung diskutiert, jedoch zunächst zugunsten des Landesbetriebs verworfen.⁴⁷⁸

Das Land Hessen erwartet aus der Einführung des Mieter-Vermieter-Modells die folgenden Vorteile:⁴⁷⁹

- eine marktgerechte Bewirtschaftung der landeseigenen Immobilien;
- die Bezahlung einer ortsüblichen Marktmiete von den nutzenden Dienststellen – durch den Abschluss von Mietverträgen mit einer Laufzeit von fünf Jahren erhalten Mieter und Vermieter eine angemessene Planungssicherheit;
- die Optimierung der Instandhaltungsmaßnahmen im Gebäudebetrieb;
- das Angebot immobilienwirtschaftlicher Leistungen durch das HI vollständig aus einer Hand;
- die Reduzierung des administrativen Aufwands für die Liegenschaftsverwaltung auf Nutzerseite.

Ein weiteres Motiv zur Neuausrichtung des Immobilienmanagements in Hessen waren die aktuellen Entwicklungen im betrieblichen Immobilienmanagement.⁴⁸⁰

Durch die Einführung immobilien- und betriebswirtschaftlicher Methoden werden erhebliche Kosteneinsparpotenziale im hessischen Immobilienmanagement vermutet.⁴⁸¹

⁴⁷⁷ Vgl. Hessisches Immobilienmanagement (2001), S. 3.

⁴⁷⁸ Vgl. Interview mit Herrn Zahn, Anhang C.2.2, S. 352.

⁴⁷⁹ Vgl. Weimar (2001), S. 3.

⁴⁸⁰ Durch die Methoden des betrieblichen Immobilienmanagements konnten erhebliche Kosteneinsparungen in der Privatwirtschaft erzielt werden. Vgl. Floeting (1997), S. 10.

⁴⁸¹ Vgl. Interview mit Herrn Zahn, Anhang C.2.2, S. 350.

(3) *Das vom Hessischen Immobilienmanagement betreute Immobilienportfolio*

Das HI selbst ist nicht Eigentümer des betreuten Immobilienportfolios. Die Immobilien befinden sich im wirtschaftlichen Eigentum (Ressortvermögen) des Hessischen Ministeriums der Finanzen (HMdF). Zwischen dem HMdF und dem HI besteht ein Pachtvertrag für die zu betreuenden Immobilien, wobei der Pachtzins sich aus den Abschreibungen und den Finanzierungskosten ableitet. Das HI vermietet die Immobilien weiter an die nutzenden Ressorts.⁴⁸²

Das vom HI betreute Immobilienportfolio umfasste im März 2003 55 Behördenhäuser und -zentren des Finanzressorts mit ca. 700 Tsd. m² Nettogrundfläche sowie das sogenannte allgemeine Grundvermögen mit ca. 60 Tsd. m² Nettogrundfläche. Der nach der Wertverordnung ermittelte Verkehrswert der Behördenhäuser und -zentren liegt bei ca. 600 Mio. Euro.⁴⁸³

Durch die Aufnahme der Finanz- und Staatsbauämter erhöht sich die betreute Fläche ab April 2003 auf ca. 1,1 Mio. m². Im Zusammenhang mit dieser Erweiterung nimmt das HI unter anderem die bisher in den Ressorts angesiedelten Reinigungskräfte mit in die eigene Organisation auf. Die Personalstärke des HI wird hierdurch verdoppelt.⁴⁸⁴

Langfristig ist vorgesehen, dass das HI das gesamte Immobilienportfolio des Landes Hessen betreuen wird. Eine Übertragung des Eigentums an das HI wird ebenfalls diskutiert.⁴⁸⁵ Hierbei sind jedoch die verschiedenen – zum Teil unterschiedlichen – politischen und verwaltungsinternen Interessen zu berücksichtigen, um die vorgesehenen Reformen mit möglichst geringem Widerstand durchführen zu können.⁴⁸⁶

Hinsichtlich der Transparenz des Immobilienbestands des Landes Hessen ist anzumerken, dass abgesehen von den bewerteten Behördenhäusern und -zen-

⁴⁸² Vgl. Interview mit Herrn Zahn, Anhang C.2.2, S. 349.

⁴⁸³ Hierzu zählen unbebaute und bebaute Liegenschaften, die nicht Verwaltungszwecken dienen. Z.B. Hotels, Gaststätten, Schlösser und Burgen in Hessen. Vgl. Hessisches Immobilienmanagement (2001), S. 16; Interview mit Herrn Zahn, Anhang C.2.2, S. 349.

⁴⁸⁴ Vgl. Interview mit Herrn Zahn, Anhang C.2.2, S. 349.

⁴⁸⁵ Derzeit wird geprüft, ob zum 1. Januar 2004 die Immobilien in die Bilanz des HI aufgenommen werden sollen. Vgl. Interview mit Herrn Zahn, Anhang C.2.2, S. 351.

⁴⁸⁶ So wird von der Leitung des HI eine Verfünffachung der betreuten Flächen in den nächsten fünf Jahren erwartet. Vgl. Interview mit Herrn Zahn, Anhang C.2.2, S. 351.

tren, kaum zutreffende Informationen über das hessische Immobilienportfolio⁴⁸⁷ vorliegen.⁴⁸⁸ Hier besteht für die Zukunft ein erheblicher Handlungsbedarf.

(4) *Das Mieter-Vermieter-Modell*

Das Mieter-Vermieter-Modell wurde beginnend mit dem 1. Januar 2002 zunächst für zwei Jahre im Rahmen eines Pilotprojektes eingeführt.⁴⁸⁹

- Im *Verhältnis zwischen dem HMdF* und dem HI übernimmt das HI die Vermieterfunktion, wobei das HMdF wirtschaftlicher Eigentümer der Immobilien bleibt. Das HI zahlt als Entgelt an das HMdF einen Pachtzins für die Abschreibungen und für die Verzinsung des eingesetzten Kapitals. Als Gegenleistung erhält das HI eine Handlungsvollmacht gegenüber den Mietern und eine Entscheidungsbefugnis bezüglich der Flächenverwendung in den Gebäuden. Des Weiteren ist das HI zuständig für den Unterhalt und die Bewirtschaftung der Immobilien sowie für alle weiteren immobilienwirtschaftlichen Leistungen.
- Mit den nutzenden Ressorts werden *Nutzungsverträge*⁴⁹⁰ über eine Laufzeit von fünf Jahren geschlossen.
- Die *vertraglich festgelegte Marktmiete*⁴⁹¹ wird in den jeweiligen Haushaltsplänen der Nutzerressorts veranschlagt. Dafür entfallen die bisherigen Budgets für Gebäudemanagement und Bauunterhaltung.
- Als *Anreiz zur Flächenfreisetzung* erhalten die Nutzer (Mieter) bei Flächenreduzierungen 50 Prozent der eingesparten Miet- und Bewirtschaftungskosten für einen Zeitraum von zwei Jahren zur freien Verfügung.
- Auf einen *flächenbezogenen Kontrahierungszwang* wurde im Mieter-Vermieter-Modell des Landes Hessen verzichtet.⁴⁹² Bei der Anmietung

⁴⁸⁷ Z.B. Flächen, Zustand, Werte, Eigentumssituation etc.

⁴⁸⁸ So ist beispielsweise das Land Hessen mit rund 1.800 Bezeichnungen in den Grundbüchern eingetragen. Alle Flächen, die zukünftig hinzukommen sollen, müssen vollständig neu vermessen werden. Vgl. Interview mit Herrn Zahn, Anhang C.2.2, S. 349.

⁴⁸⁹ Vgl. Hessisches Immobilienmanagement (2001), S. 4-8.

⁴⁹⁰ Ein Muster findet sich in Hessisches Immobilienmanagement (2001), S. 9-14.

⁴⁹¹ Zur Berechnung der Marktmiete und der Nebenkosten vgl. Hessisches Immobilienmanagement (2001), S. 7-8.

⁴⁹² De facto gibt es zunächst jedoch eine fünfjährige Bindung durch den Abschluss des Erstmietvertrages.

von Immobilien vom HI verpflichten sich die Nutzer jedoch zur Inanspruchnahme der immobilienwirtschaftlichen Leistungen des HI im Sinne eines sogenannten *dienstleistungsbezogenen Kontrahierungszwangs*.

Das Mieter-Vermieter-Modell wurde, wie bereits erwähnt, in Hessen zunächst nur für die Behördenhäuser und -zentren des Finanzressorts eingeführt. Inwiefern das Modell auf den Immobilienbestand der anderen Verwaltungseinheiten übertragbar ist, muss noch geprüft werden. Gerade was die Voraussetzungen wie die Bewertung und die Flächenkenntnis anbelangt, zeichnet sich ein großer Handlungsbedarf ab.

(5) *Steuerung des Hessischen Immobilienmanagements*

Das HI untersteht dem Hessischen Ministerium der Finanzen.⁴⁹³ Die Finanzierung des HI wird vollständig aus den Mieteinnahmen und der Vergütung der vom HI erbrachten immobilienwirtschaftlichen Dienstleistungen geleistet.⁴⁹⁴

Ein Eingriff der Politik in Hessen ist besonders bei Immobilienveräußerungen zu finden. So muss der Landtag derzeit bei Grundstücksveräußerungen mit einem Volumen größer 500 Tsd. Euro zustimmen. Damit ist ein nicht unerheblicher Abstimmungsaufwand verbunden. Das HI prüft zur Zeit, ob Grundstücke auch über Versteigerungen veräußert werden können.⁴⁹⁵

Im Rechnungswesen wird seit zwei Jahren die Kosten- und Leistungsrechnung angewandt, wobei der Aufbau der Finanzbuchhaltung bis heute gedauert hat. EDV-technisch befindet sich SAP R/3 als führendes System im betrieblichen Rechnungswesen derzeit in der Einführungsphase. Zusätzlich soll ein aktives Portfoliomanagementsystem eingeführt werden. Damit soll es zukünftig möglich sein, nicht mehr benötigte Immobilien zu identifizieren und für eine Veräußerung vorzumerken. Mittelfristig sollen zur Steuerung des HI Profit-Center-Strukturen aufgebaut werden. Im heutigen Zustand wird jedoch die Budgetie-

⁴⁹³ Vgl. Interview mit Herrn Zahn, Anhang C.2.2, S. 352.

⁴⁹⁴ Vgl. Interview mit Herrn Zahn, Anhang C.2.2, S. 351.

⁴⁹⁵ Vgl. Interview mit Herrn Zahn, Anhang C.2.2, S. 352.

rung noch überwiegend als primäres Steuerungsinstrument beim HI eingesetzt.⁴⁹⁶

(6) *Personalentwicklung*

Das HI hat seit der Gründung die Personalkosten nachweislich um 18 Prozent gesenkt.⁴⁹⁷ Dabei wurde wesentlich weniger Personal übernommen, als zunächst angedacht war. Die Qualität konnte jedoch im gleichen Zeitraum nach den Aussagen der Leitung des HI erheblich angehoben und inhaltlich neu strukturiert werden. Die Veränderungen haben sich ebenfalls positiv auf die Motivation der Mitarbeiter ausgewirkt. So nutzen zahlreiche Mitarbeiter die Möglichkeit, ihr Tätigkeitsfeld auszuweiten, um dadurch mehr Verantwortung zu übernehmen.⁴⁹⁸ Bei der geplanten Verfünffachung der betreuten Fläche auf ca. 4 Mio. m² in den nächsten fünf Jahren werden seitens der Leitung des HI weitere personelle Einsparungen im Immobilienbereich des Landes Hessen erwartet.⁴⁹⁹

(7) *Auswertung des Fallbeispiels Hessisches Immobilienmanagement*

Das Land Hessen hat mit der Gründung des HI zunächst einen kleinen Schritt zur Zentralisierung des Immobilienmanagements und der Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungssysteme unternommen.⁵⁰⁰ Über ein Pilotprojekt sollen dabei die Verwaltungen des Landes aber auch das HI sich mit den neuen Strukturen vertraut machen und dabei sukzessive ein zentrales Immobilienmanagement aufbauen. Die Eingriffstiefe der Politik ist derzeit noch recht hoch. Vor allem bei Immobilientransaktionen besteht ein erhöhter Abstimmungsbedarf. Eine erhöhte Flexibilität für das HI wäre hier von Vorteil.

Im Zusammenhang mit den durchgeführten Reformen (Zentralisierung, Einführung Mieter-Vermieter-Modell) haben sich vereinzelt Widerstände gezeigt. Das Festhalten an den vorhandenen (ineffizienten) Strukturen wird gegenüber dem

⁴⁹⁶ Vgl. Interview mit Herrn Zahn, Anhang C.2.2, S. 354.

⁴⁹⁷ So konnten die Personalkosten seit der Gründung des HI um 18 Prozent gesenkt werden. Vgl. Interview mit Herrn Zahn, Anhang C.2.2, S. 353.

⁴⁹⁸ Vgl. Interview mit Herrn Zahn, Anhang C.2.2, S. 353.

⁴⁹⁹ Vgl. Interview mit Herrn Zahn, Anhang C.2.2, S. 353.

⁵⁰⁰ Die Gründung des HI als Landesbetrieb zeigt ebenfalls eine größere Nähe zur Verwaltung als beispielsweise ein Sondervermögen. Vgl. zu den Rechtsformen Anhang A.

Abgeben der eigenen Kompetenzen und Immobilien an das HI zum Teil innerhalb der Verwaltung noch bevorzugt.

Bei der Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modells wird sich erst in Zukunft zeigen, ob die eingesetzten Anreizsysteme ausreichen, um die vorhandenen Flächenreduzierungspotenziale zu realisieren.⁵⁰¹

Der sukzessive Aufbau eines zentralen Immobilienmanagements bedingt einen über mehrere Jahre andauernden Reorganisationsprozess. Sowohl die Verwaltung als auch die Immobilienorganisation sind dabei kontinuierlich Veränderungen ausgesetzt. Es bleibt abzuwarten, inwiefern sich die ersten Erfolge des HI auch bei der Ausweitung des Mieter-Vermieter-Modells auf weitere Immobilien des Landes Hessen bestätigen werden. Ebenso steht das HI hinsichtlich der zu übernehmenden Personalbestände vor einem erhöhten Integrationsaufwand.

3.3.4 Fallstudie: Immobilienmanagement der Freien und Hansestadt Hamburg

Inhalt der Fallstudie:

- (1) Strategische Ziele und Ausgestaltung des Immobilienmanagements in Hamburg
- (2) Reorganisation des Gebäudemanagements im Verwaltungsvermögen
- (3) Die Immobilien im Allgemeinen Grundvermögen
- (4) Besonderheiten im Grundstücksverkehr: Die Kommission für Bodenordnung und der Grundstock
- (5) Auswertung der Fallstudie

⁵⁰¹ In einer vom Hessischen Immobilienmanagement beauftragten Studie zur Kundenzufriedenheit wurde u.a. die Kundenperspektive zum Mieter-Vermieter-Modell untersucht. Danach sind 25 Prozent der Kunden mit dem Mieter-Vermieter-Modell vollkommen bzw. sehr zufrieden, 50 Prozent zufrieden und 25 Prozent weniger zufrieden. Als Kritikpunkte wurden der hohe Mietpreis, die verlorengegangene Eigenständigkeit und Flexibilität, Probleme bei Berechnung der Miete und der Transparenz bei den Nebenkostenabrechnungen genannt. 26 Prozent der befragten Kunden haben angegeben, dass sie im Rahmen des Mieter-Vermieter-Modells zukünftig Flächenreduzierungen geplant haben. Vgl. Hessisches Immobilienmanagement (2003), S. 14-15; Interview mit Herrn Zahn, Anhang C.2.2, S. 350.

(1) *Strategische Ziele und Ausgestaltung des Immobilienmanagements in der Freien und Hansestadt Hamburg*

Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) sieht den Immobilienbesitz nicht als Selbstzweck. Vielmehr hat das öffentliche Immobilienvermögen aus Sicht der FHH drei Kernaufgaben bzw. -funktionen zu erfüllen.⁵⁰²

- Das Grundvermögen hat zunächst eine *dienende Aufgabe* in dem Sinne, dass es zur aktiven Gestaltung der Wirtschafts- und Stadtentwicklung und zur Eigenversorgung – z.B. mit Gebäude-, Betriebs- und Ausgleichsflächen – erforderlich ist;
- Die *strategische Aufgabe* des Grundbesitzes sichert eine langfristig ausgerichtete Grundstückspolitik inklusiv Flächenbevorratung, Gestaltungsmöglichkeiten für zukünftige Generationen und die zweckmäßige Beeinflussung des Wohnungs- und Gewerbeimmobilienmarkts;
- Die im Grundvermögen der FHH gebundenen potenziellen Vermögenswerte sollen durch die *Ressourcensteuerung und ökonomische Optimierung* des Grundbesitzes entfaltet werden. Hierbei stehen eine unter Renditegesichtspunkten wirtschaftliche Verwaltung, die Substanzerhaltung der Immobilien, die Grundstücksentwicklung und die Veräußerung von entbehrlichem Grundvermögen im Fokus.

Mit 34 Mio. m² hält die FHH rund 45 Prozent der Gesamtfläche Hamburgs.⁵⁰³

Das Vermögen ist dabei in das Verwaltungsvermögen mit fachpolitischer Bindung und das Allgemeine Grundvermögen ohne fachpolitische Bindung untergliedert. In der Vergangenheit waren die jeweils nutzenden Ressorts oder Behörden für das Verwaltungsvermögen einerseits und die zentrale Liegenschaftsverwaltung sowie sieben Liegenschaftsämter der Bezirke für das Allge-

⁵⁰² Vgl. Liegenschaftsverwaltung der Stadt Hamburg (2001), S. 4.

⁵⁰³ Exkl. der Liegenschaften der öffentlich-rechtlichen Anstalten und der öffentlichen Unternehmen. Zusätzlich hält die FHH eine Grundfläche von 4,1 Mio. m² im außerhamburgischen Bereich. Von den 34 Mio. m² sind rund 57 Prozent Verkehrs- und Wasserflächen, Wald, Heide, Moor und Gründ- und Erholungsflächen, 20 Prozent sind landwirtschaftliche Flächen. Von der verbleibenden 8 Mio. m² sind ca. 0,8 Mio. m² freie Flächen mit Baurecht.

meine Grundvermögen andererseits zuständig.⁵⁰⁴ Seit Ende der 90er Jahre wurden jedoch im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung verschiedene Reorganisationsmaßnahmen sowohl beim Verwaltungsvermögen als auch beim Allgemeinen Grundvermögen durchgeführt.⁵⁰⁵ In Abbildung 3-76 sind die heutigen Strukturen des Immobilienmanagements der FHH dargestellt.

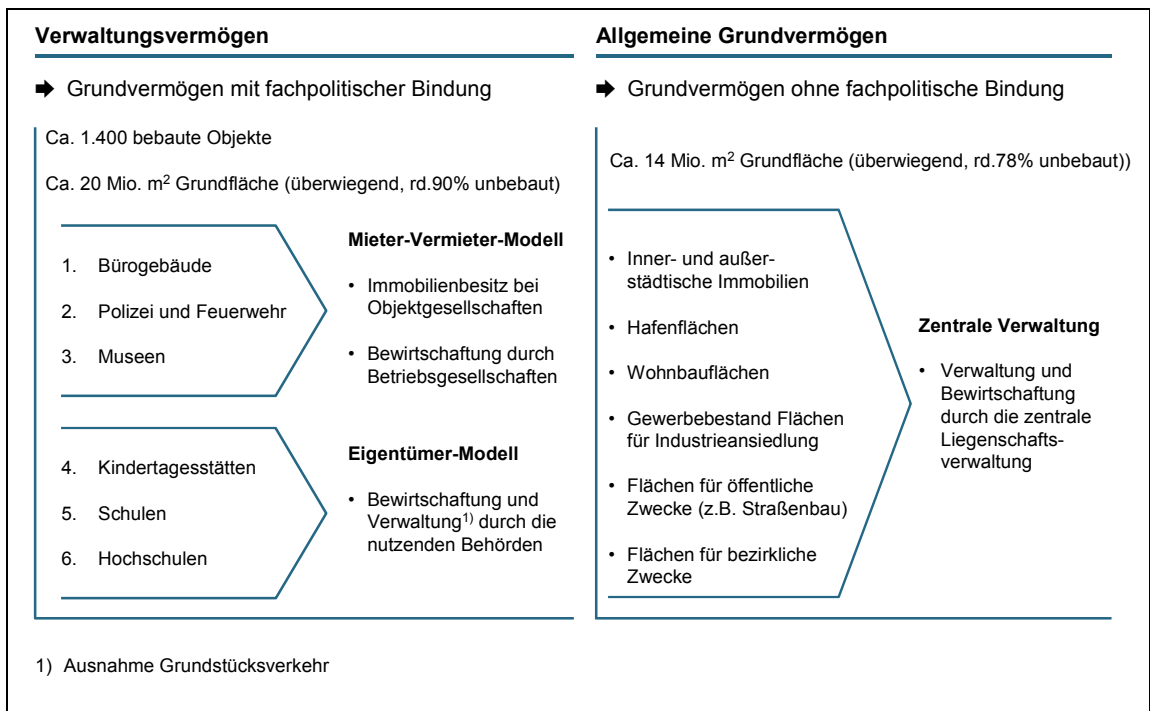


Abbildung 3-76: Ausgestaltung des Immobilienmanagements der Freien und Hansestadt Hamburg

(2) *Reorganisation des Gebäudemanagements im Verwaltungsvermögen der Freien und Hansestadt Hamburg*

Im Juni 1998 hat der Hamburger Senat zwei Hauptziele zur Neuausrichtung des Gebäudemanagements im Verwaltungsvermögen definiert:⁵⁰⁶

- Verbesserte Ressourcensteuerung durch die Einführung von Mietzahlungen für städtische Gebäude;⁵⁰⁷

⁵⁰⁴ Vgl. Interview vom 12. Februar 2003 mit Jürgen Broede, Petra Burmeister und Dirk Ueckert von der Liegenschaftsverwaltung der FHH, Anhang C.2.3, S. 357. Ausnahme: Grundstücksverkehr. Die Liegenschaftsverwaltung ist in Hamburg die einzige Instanz, die berechtigt ist, Immobilienankäufe und -verkäufe im Allgemeinen Grundvermögen als auch im Verwaltungsvermögen durchzuführen.

⁵⁰⁵ Vgl. Interview zur Fallstudie, Anhang C.2.3, S. 359.

⁵⁰⁶ Vgl. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (1998a), S. 1-2.

- Effizienzsteigerung durch Optimierung der Gebäudebewirtschaftung.⁵⁰⁸

Zentraler Gedanke bei der Neuausrichtung des Immobilienmanagements ist, die Immobilien aus dem Verwaltungsvermögen an eine Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit zu übertragen und anschließend das Mieter-Vermieter-Modell für die übertragenen Immobilien einzuführen.⁵⁰⁹ Hierdurch sollen eine höhere Konzentration der öffentlichen Verwaltungseinheiten auf das jeweilige Kerngeschäft sowie ein einheitliches und professionelles Immobilienmanagement aufgebaut werden.

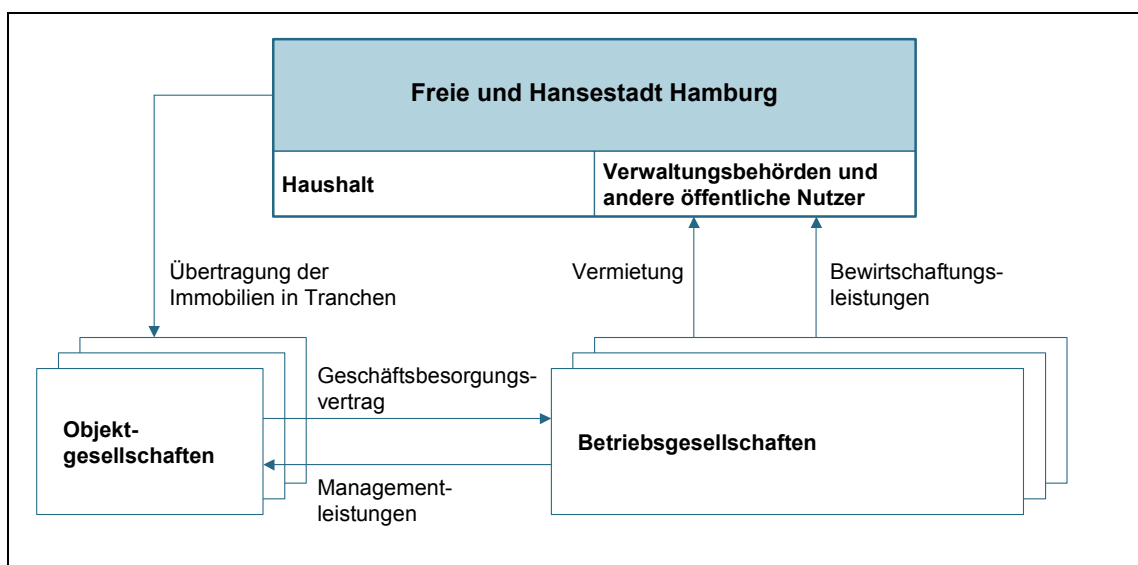


Abbildung 3-77: Organisationsmodell für das Gebäudemanagement der Freien und Hansestadt Hamburg⁵¹⁰

Bei der gesellschaftsrechtlichen Ausgestaltung wird dabei zwischen einer Objektgesellschaft – das ist die Gesellschaft, die die Eigentümerin der Immobilien ist – und einer Betriebsgesellschaft – das ist die Gesellschaft, die die Immobilien bewirtschaftet und verwaltet – unterschieden (vgl. Abbildung 3-77).

Hintergrund der Trennung zwischen Eigentum und Ausführung ist eine strategische Planungsflexibilität. Hierdurch soll beispielsweise die Möglichkeit erhalten

⁵⁰⁷ Durch die Zahlung einer Miete durch die nutzenden Ressorts soll sowohl das Kostenbewusstsein gestärkt, als auch ein Anreiz zur Flächenoptimierung gegeben werden. Vgl. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (2002), S. 1.

⁵⁰⁸ Durch die Bündelung der Gebäudeverwaltung in eigenständigen betriebswirtschaftlich organisierten Einheiten sollen die Aufgabenwahrnehmung professionalisiert und Synergiepotenziale gehoben werden. Vgl. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (2002), S. 1.

⁵⁰⁹ Vgl. Interview zur Fallstudie, Anhang C.2.3, S. 360.

⁵¹⁰ Quellen: Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (1998a), S. 8.

bleiben, künftig private Investoren in die Betriebsgesellschaft aufzunehmen und trotzdem weiterhin das Eigentum an den Immobilien zu halten.

Da bei den rund 1.400 Immobilien des Verwaltungsvermögens unterschiedliche immobilientypologische und nutzerspezifische Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind, hat sich der Senat für eine schrittweise Umsetzung des Zielsystems entschieden.⁵¹¹ Die schrittweise Einführung soll nach bisherigen Planungen, wie Abbildung 3-78 zu entnehmen ist, in sechs Tranchen erfolgen. Die Tranchen 1-3, das sind Bürogebäude, Einrichtungen der Polizei und der Feuerwehr sowie die Museen, wurden bereits abgewickelt.

Tranche	Immobilien	Wert ⁵¹²	Anzahl Objekte ⁵¹³	Zeitpunkt ⁵¹⁴
1.	Bürogebäude	700 Mio. Euro	87	1998
2.	Polizei und Feuerwehr	240 Mio. Euro	146	2000
3.	Museen	106 Mio. Euro	12	2002
4.	Kindertagesstätten	noch zu ermitteln	200 ⁵¹⁵	vor. 2004
5.	Schulen	noch zu ermitteln	594	vor. 2004 ⁵¹⁶
6.	Hochschulen	noch zu ermitteln	81	noch offen

Abbildung 3-78: Tranchen bei der Ausgliederung der Immobilien des Verwaltungsvermögens der Freien und Hansestadt Hamburg⁵¹⁷

- In der *ersten Tranche* wurden 87 *Bürogebäude* der FHH an eine privatrechtliche Objektgesellschaft, nämlich der *Verwaltung Hamburgischer Gebäude GmbH & CO.KG (VHG)*⁵¹⁸, übertragen. Immobilienwirtschaftliche Dienstleistungen werden von zwei Betriebsgesellschaften⁵¹⁹, der *Sprinkenhof Immobilienmanagement GmbH (SIM)* und der *Gesellschaft für*

⁵¹¹ Vgl. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (2000), S. 1.

⁵¹² Für die erste und zweite Tranche wurde zur Wertermittlung das Ertragswertverfahren und für die dritte Tranche das Sachwertverfahren verwendet. Vgl. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (2002), S. 2-3.

⁵¹³ Es handelt sich dabei jeweils um ungefähre Angaben.

⁵¹⁴ Zeitpunkt der Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft.

⁵¹⁵ Bereich Jugend und Soziales.

⁵¹⁶ 1. Tranche der Schulen, weitere sollen folgen.

⁵¹⁷ Quellen: Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (1998b), S. 1-2; Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (2000), S. 2; Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (2002), S. 2 und 7.

⁵¹⁸ FHH ist 100-prozentiger Gesellschafter der VHG.

⁵¹⁹ Tochtergesellschaften der Sprinkenhof AG und der GWG Wohnen und Bauen mbH.

Kommunal- und Gewerbeimmobilien mbH (GWG GEWERBE), erbracht. Die Betriebsgesellschaften schließen einen Geschäftsbesorgungsvertrag mit der Objektgesellschaft mit einer Laufzeit von 20 Jahren ab.⁵²⁰ Parallel hierzu schließen sie Mietverträge mit den nutzenden Behörden ab, wobei diese künftig eigenständig über Neuvermietungen oder eine Weiterführung der Mietverträge frei entscheiden können.⁵²¹ Für die Instandhaltung und Instandsetzung im Inneren der Gebäude sowie für Schönheitsreparaturen und Immobilienbewirtschaftung sind die nutzenden Mieter zuständig. Die Betriebsgesellschaften bieten den nutzenden Behörden diese Dienstleistungen zwar an, die Behörden sollen aber selbst entscheiden können, ob sie diese Leistungen in Anspruch nehmen und dafür ein entsprechendes Entgelt zahlen, oder ob sie die Leistungen eigenständig erbringen bzw. fremd vergeben. Für Maßnahmen an Dach und Fach und den betrieblichen Anlagen sind die Betriebsgesellschaften zuständig.

- Zur Überführung der zweiten Tranche (Immobilien der Polizei und Feuerwehr) wurde die *Hamburger Gesellschaft für Beteiligungsverwaltung mbH* (HGV) als Objektgesellschaft genutzt. Die Ausgestaltung der Pacht- und Mietverträge erfolgt in enger Anlehnung an die Rahmenbedingungen der ersten Tranche.⁵²² Für die zweite Tranche wurde daneben eine neue Betriebsgesellschaft, die *Hamburgische Immobilien Management Gesellschaft für Polizei und Feuerwehr mbH* (IMPF), gegründet, an der sich ein privater Investor mit 49 Prozent beteiligte.⁵²³ Da die IMPF neben der Instandsetzung an Dach und Fach auch alle Bewirtschaftungsaufgaben wie Hausmeisterdienste und Reinigungsleistungen übernehmen sollte, wurde

⁵²⁰ Die Höhe der Generalpacht ergibt sich dabei aus den vom Gutachterausschuss festgestellten Marktmieten abzüglich der Bewirtschaftungskosten der Betriebsgesellschaften (Instandhaltung, Mietausfallwagnis, Verwaltungskosten, Gewinnaufschlag). Eine Überprüfung der Generalpacht erfolgt alle drei Jahre. Vgl. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (1998a), S. 3.

⁵²¹ Die Miete soll eine Marktmiete sein, wobei in Ausnahmefällen (Spezialimmobilien ohne vergleichbare Marktmieten) auch auf eine Kostenmiete zurückgegriffen werden kann. Die Mietlaufzeit für Objekte im Bestand ist auf fünf Jahre und für Neuvermietungen auf 10 Jahre festgelegt. Eine automatische Mietanpassung (z.B. über Indexierung) ist nicht vorgesehen. Vgl. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (1998a), S. 4.

⁵²² Zum Teil musste Erweiterung oder Ergänzungen hinsichtlich der besonderen Belange der Polizei und der Feuerwehr in die Musterverträge mit aufgenommen werden.

⁵²³ Der private Investor ist die HEW Contract Gesellschaft für Energie und Service mbH, eine 100-prozentige Tochter der HEW AG.

ein Teil des bisher dafür zuständigen Personals aus den Nutzerressorts an die IMPF überführt.⁵²⁴

- Bei der dritten Tranche, den Museen,⁵²⁵ wurden analog zur zweiten Tranche die HGV als Objektgesellschaft und die IMPF als Betriebsgesellschaft herangezogen.⁵²⁶ Zwischen der HGV und der IMPF wurde ebenfalls wieder ein Pachtvertrag über 20 Jahre abgeschlossen. Da es sich bei den Museen um Spezialimmobilien handelt, wurde die Bewertung auf Basis des Sachwertverfahrens durchgeführt und die Miete so ausgelegt, dass sie den Kapitaldienst, d.h. die Finanzierungskosten, die Vermieterbauunterhaltung und die Verwaltungskosten, erfüllen kann. Die Mietvertragsdauer wurde, abweichend von den Mietverträgen der ersten und zweiten Tranche, ebenfalls auf 20 Jahre mit Verlängerungsoptionen ausgelegt.

Im heutigen Zustand werden die für die Tranchen vier bis sechs vorgesehenen Immobilien noch durch die Nutzerressorts verwaltet. Im Rahmen der Immobilienbewirtschaftung in Anlehnung an das Eigentümermodell sind hier zahlreiche Mitarbeiter gebunden sowie kaum transparente Strukturen und zahlreiche Schnittstellen vorhanden.⁵²⁷ Daher ist innerhalb der nächsten fünf Jahre ebenfalls die Überführung der restlichen Immobilien des (bebauten Teils) des Verwaltungsvermögens in Anlehnung an das Mieter-Vermieter-Modell in Objektgesellschaften oder ein Sondervermögen und die Bewirtschaftung durch entsprechende Betriebsgesellschaften vorgesehen.

Weitere große Flächenbestände im Verwaltungsvermögen sind Grün-, Erholungs-, Wald- und Wasserflächen sowie Verkehrsflächen.

⁵²⁴ Es handelte sich dabei um insgesamt 47 Mitarbeiter der Polizei und der Feuerwehr. Der Personalübergang erfolgte auf freiwilliger Basis und mit Rückkehroption. Vgl. zum Personalübergang Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (2000), S. 3-4.

⁵²⁵ Die Museen haben zum Teil beträchtliche Baumängel. Zur Beseitigung der Mängel werden Mittel aus dem Haushalt der Kulturbehörde zur Verfügung gestellt. Vgl. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (2002), S. 4-5.

⁵²⁶ Vgl. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (2002), S. 3.

⁵²⁷ Vgl. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (2000), S.1; Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (2002), S.1.

(3) *Die Immobilien im Allgemeinen Grundvermögen der Freien und Hansestadt Hamburg*

Neben dem Verwaltungsvermögen befindet sich das (nicht an fachpolitische Aufgaben gebundene) Allgemeine Grundvermögen im hamburgischen Grundbesitz. Es handelt sich hierbei um eine Fläche von ca. 14 Mio. m² bzw. 41 Prozent vom gesamten Grundbesitz der FHH.

Die Strukturen des Immobilienbestands der FHH als Stadtstaat zeigen hier einen wesentlichen Unterschied zu den Strukturen der Flächenstaaten. So befinden sich rund 78 Prozent des Grundbesitzes der FHH in unbebautem Zustand, bei Nordrhein-Westfalen waren es lediglich 13 Prozent.⁵²⁸ Dieser Unterschied liegt im wesentlichen in den auch kommunalpolitisch geprägten immobilienpolitischen Zielen eines Stadtstaates im Vergleich zum Flächenstaat. So hat der öffentliche Grundbesitz der FHH neben der Flächenbereitstellung für fachpolitische Aufgaben vor allem eine strategische Funktion im Bereich der Wohnungs-, Wirtschafts- und Umweltpolitik.⁵²⁹ In diesem Zusammenhang werden die Liegenschaften der FHH bei politisch-strategisch relevanten Transaktionen auch unter Aspekten der Wirtschafts- und Wohnungsbauförderung veräußert, um langfristig die Zukunftsfähigkeit der Stadt zu sichern.

Organisatorisch wurde die Verwaltung des Allgemeinen Grundvermögens in der Vergangenheit durch eine zentrale Liegenschaftsverwaltung und sieben Liegenschaftsämter der Bezirksverwaltungen wahrgenommen. Im Februar 2003 hat der Hamburger Senat beschlossen, das Liegenschaftsmanagement des Allgemeinen Grundvermögens in der Finanzbehörde zu zentralisieren.⁵³⁰ Hierzu wurden die Liegenschaftsämter⁵³¹ der Bezirke mit ca. 100 Mitarbeitern in die bestehende (zentrale) Liegenschaftsverwaltung integriert. Nach der Zentralisie-

⁵²⁸ Vgl. Abbildung 3-72: Immobilienportfolio des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen.

⁵²⁹ Vgl. Interview zur Fallstudie, Anhang C.2.3, S. 362.

⁵³⁰ Vgl. Interview zur Fallstudie, Anhang C.2.3, S. 359.

⁵³¹ Bisher waren die Liegenschaftsämter der Bezirke für die Verwertung (Vermietung, Verpachtung und Bewirtschaftung) des überwiegend unbebauten (allgemeinen) städtischen Grundvermögens (außer Innenstadt und Häfen), die Vertragsabwicklung bei Verkäufen von Eigenheim- und Geschosswohnungsbauflächen, der Beschaffung von Grundstücken für öffentliche Zwecke (z.B. für den öffentlichen Straßenbau), die Verwaltung von Erbbaurechtsgrundstücken und die Anmietung von Gebäuden und Flächen für bezirkliche Zwecke zuständig.

nung hat die zentrale Liegenschaftsverwaltung rund 200 Mitarbeiter und erbringt Leistungen in vier Produktgruppen (vgl. Abbildung 3-79).



Abbildung 3-79: Organisation der zentralen Liegenschaftsverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg⁵³²

Zusätzlich ist die Liegenschaftsverwaltung für die Verwaltung und Steuerung des Sondervermögens *Grundstock für Grunderwerb* verantwortlich.⁵³³

Um die Transparenz über den gesamthamburgischen Grundbesitz und dessen Vermarktbarkeit weiter zu verbessern, ist der kurz- bis mittelfristige Aufbau einer zentralen Datenbank mit umfassenden Informationen über den Immobilienbestand der FHH bei der Liegenschaftsverwaltung vorgesehen.⁵³⁴ Zur Intensivierung der Vermarktungsaktivitäten sind strategische Kooperationen mit privaten Dienstleistern denkbar. Hierbei sollte der strategische Partner vor allem spezielles Know-how im Bereich der Portfolioanalyse und der Immobilienvermarktung sowie der Flächenaktivierung mitbringen.

⁵³² Quelle: Zentrale Liegenschaftsverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg, Entwurf der neuen Organisation, Stand Januar 2003.

⁵³³ Siehe weiter unten.

⁵³⁴ Vgl. Interview zur Fallstudie, Anhang C.2.3, S. 360.

Die Steuerung der Liegenschaftsverwaltung innerhalb der Finanzbehörde erfolgt durch die sogenannten Produktinformationskennzahlen.⁵³⁵ Im kameralistischen Rechnungswesen der FHH werden dabei für einzelne Produktgruppen⁵³⁶ der Liegenschaftsverwaltung personal-, ausgaben- und einnahmenbezogen Kennzahlen ermittelt. Erfasst werden dabei die Ist-Werte der aktuellen Periode und die Planwerte für die zwei folgenden Perioden.

(4) *Besonderheiten im Grundstücksverkehr der Freien und Hansestadt Hamburg: Die Kommission für Bodenordnung und der Grundstock*

Zur Erhöhung der Flexibilität im Grundstücksverkehr wurde in der FHH eine *Kommission für Bodenordnung* (KfB) eingerichtet.⁵³⁷ Alle Grundstücksankäufe und -verkäufe der FHH müssen von der KfB beschlossen werden.⁵³⁸ Durch die Einrichtung der KfB wurde der Entscheidungsprozess von der Bürgerschaft auf eine kleine und flexible Einrichtung mit spezifischem Immobilien-Know-how verlagert, die sich regelmäßig (einmal wöchentlich) exklusiv mit Angelegenheiten des Grundstücksverkehrs befasst. Vorlageberechtigt ist die Liegenschaftsverwaltung. Hierdurch können Immobilienankäufe und -verkäufe relativ schnell und mit geringem bürokratischen Aufwand durchgeführt werden.

Alle Grundstücksverkäufe und -ankäufe der FHH werden über den *Grundstock für Grunderwerb* abgewickelt. Dieses Sondervermögen wurde von der hamburgischen Bürgerschaft eingerichtet, um die Finanzierung von Ankäufen zu sichern. Der Grundstock refinanziert sich aus den Verkaufserlösen städtischer Grundstücke und wird von der Liegenschaftsverwaltung verwaltet und gesteuert. Da in der Vergangenheit die Verkäufe in der Regel höhere Erträge erzielten als für Grundstückszukäufe ausgegeben wurde, konnte der Grundstock immer wieder Beiträge zur Haushaltskonsolidierung leisten.⁵³⁹

⁵³⁵ Vgl. Interview zur Fallstudie, Anhang C.2.3, S. 361.

⁵³⁶ Das sind die Aufgabenbereiche der Liegenschaftsverwaltung, vergleichbar mit Geschäftsbereichen in der Privatwirtschaft. Vgl. zur Ausgestaltung von Produktbereichen im öffentlichen Bereich u.a. KGSt (1996a).

⁵³⁷ Vgl. Liegenschaftsverwaltung der Stadt Hamburg (2001), S. 6-7. Die KfB setzt sich aus acht von der Bürgerschaft gewählten Mitgliedern, je zwei Mitglieder aus jeder Bezirksverwaltung und zwei vom Senat bestellten Angehörigen der Verwaltung zusammen.

⁵³⁸ In Sonderfällen ist weiterhin ein Beschluss der Bürgerschaft einzuholen. Vgl. Liegenschaftsverwaltung der Stadt Hamburg (2001), S. 7.

⁵³⁹ Vgl. Interview zur Fallstudie, Anhang C.2.3, S. 363.

(5) *Auswertung des Fallbeispiels Immobilienmanagement in der Freien und Hansestadt Hamburg*

Aufgrund der strukturellen und strategischen Unterschiede zwischen der FHH als Stadtstaat und den vorangegangenen Beispielen der Flächenländer ist ein Vergleich der Ausgestaltung des Immobilienmanagements am ehesten hinsichtlich des Verwaltungsvermögens möglich.⁵⁴⁰

Im Immobilienmanagement der FHH bestätigt sich der bereits beobachtete Trend, das Mieter-Vermieter-Modell für die Nutzer der fachpolitisch gebundenen Immobilien einzuführen. Im Unterschied zu Nordrhein-Westfalen und Hessen gibt es in der FHH jedoch eine organisatorische Trennung zwischen dem Eigentum (Objektgesellschaft) und der Ausführung (Betriebsgesellschaft) im Gebäudemanagement. Bei der gesellschaftsrechtlichen Ausgestaltung hat die FHH bereits privatrechtliche Unternehmensformen gewählt, wohingegen die Flächenländer für das Immobilienmanagement die öffentlichen Unternehmensformen Sondervermögen bzw. Landesbetrieb gewählt haben. Zusätzlich zeigt die Beteiligung privater Unternehmen wie der HEW Contract Gesellschaft für Energie und Service mbH an der Betriebsgesellschaft IMPF einen weiteren Schritt in Richtung Privatisierung des operativen Gebäudemanagements der FHH.

Die sukzessive Umsetzung des neuen Gebäudemanagements in der FHH zeigt aber auch die Komplexität bei der Überführung öffentlicher Immobilien in privatrechtliche Strukturen. So müssen neben der Bestandserfassung und der Bewertung der Immobilien diverse immobilien- und nutzerspezifische Besonderheiten, beispielsweise der vorliegende Sanierungsstau oder die Drittmarktfähigkeit der Immobilien, aber auch ein eventuell erforderlicher Personalübergang mit berücksichtigt werden. Dieses spiegelt sich im bereits seit 1998 laufenden Transformationsprozess im Gebäudemanagement der FHH wider.

Ein besonders wichtiger strategischer Aspekt für die FHH ist die immobilienwirtschaftliche Einflussnahme hinsichtlich der Zukunftsgestaltung und -sicherung des Standortes Hamburg. Auch wenn die FHH hinsichtlich des Privatisierungs-

stands eine Vorreiterrolle einnimmt, zielen die Privatisierungsaktivitäten vornehmlich auf die Aufnahme privater Partner zur Erweiterung des immobilienwirtschaftlichen Know-hows sowie zur Verbesserung der Transparenz und der Kostenstrukturen ab. Durch die Aufnahme der privaten Partner als Minderheitsgesellschafter soll die beherrschende Rolle der Stadt jedoch nicht aufgegeben werden. Dieses bestätigt sich auch wieder in den aktuellen Aktivitäten der FHH bei der Suche nach strategischen Kooperationspartnern zur Vermarktung städtischer Liegenschaften.

Als abschließende Bemerkung bleibt noch zu erwähnen, dass der Standort und die damit verbundenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einen maßgeblichen Einfluss auf den Erfolg des öffentlichen Immobilienmanagements ausüben. So besteht, wie es der Leiter der Liegenschaftsverwaltung der FHH, *Herr Broede*, treffend formulierte, "[...] für Hamburgs Senat und Verwaltung nicht die Möglichkeit, mit seinen Institutionen nach Lübeck umzuziehen".⁵⁴¹ Was auf der einen Seite als Inflexibilität gesehen werden kann, ist aber für die FHH im Vergleich zu anderen Städten in Deutschland sicherlich ein entscheidender Standortvorteil.

3.3.5 Zusammenfassung der fallstudienbezogenen Analysen zum öffentlichen Immobilienmanagement

Wie einleitend dargestellt, sollten durch die fallstudienbezogenen Analysen die quantitativ gewonnenen Erkenntnisse überprüft und ausgewählte Aspekte des öffentlichen Immobilienmanagements (Mieter-Vermieter-Modell sowie die Eingriffstiefe von Politik und Verwaltungsspitze) vertiefend untersucht werden.

(1) Überprüfung der quantitativen Untersuchungsergebnisse

Der Vergleich der Ergebnisse aus den quantitativen Untersuchungen mit den fallstudienbezogenen Untersuchungen zeigt lediglich geringe Unterschiede in

⁵⁴⁰ Die strukturellen Unterschiede ergeben sich aus dem hohen Anteil der unbebauten Flächen im Allgemeinen Grundvermögen. Aus strategischer Sicht nimmt die FHH mit ihren immobilienpolitischen Maßnahmen im Vergleich zu den Flächenländern einen wesentlichen größeren Einfluss auf die regionale Wohnungs-, Wirtschafts- und Umweltpolitik und ist hier eher mit Städten oder Gemeinden vergleichbar.

⁵⁴¹ Vgl. Interview zur Fallstudie, Anhang C.2.3, S. 365.

der Ausprägung des Immobilienmanagements auf Kommunal- bzw. auf Landesebene. Eine Gegenüberstellung der jeweils gewonnenen Erkenntnisse findet sich in Abbildung 3-80.

Untersuchungsbe- reich⁵⁴²	Ergebnisse der quantitativen Untersuchungen	Ergebnisse der qualitativen Fallstudienanalysen
Struktur und Or- ganisation	Das Immobilienmanagement der Kommunen ist mehrheitlich zentral ausgerichtet	Das Immobilienmanagement auf Landesebene ist nahezu vollständig zentralisiert
	Das Eigentümer-Modell ist auf kommunaler Ebene bislang noch das am meisten verwendete Organisationsmodell	Das Mieter-Vermieter-Modell wurde auf Landesebene bereits weitgehend eingeführt
	Rund 50 Prozent der befragten Kommunen haben in den letzten fünf Jahren mit der Reorganisation des Immobilienmanagements begonnen – bislang ist die Reorganisation jedoch erst in wenigen Fällen abgeschlossen	Die Reorganisation des Immobilienmanagements auf Landesebene ist im Vergleich zu der auf Kommunalebene bereits weiter fortgeschritten
Strategie und Privatisierung	Mit dem Immobilienvermögen verbinden die meisten befragten Kommunen vornehmlich einen Kostenfaktor	Auf Landesebene werden mit dem Immobilienvermögen weitreichendere strategische Ziele verfolgt
	Die identifizierten Privatisierungsmöglichkeiten werden bisher kaum realisiert	Auf Landesebene sind organisatorische Privatisierungsmaßnahmen bislang ebenfalls nur in geringem Umfang umgesetzt – eine Ausnahme bildet hier das Gebäudemanagement in Hamburg.
Führungs- und Steuerungssys- teme, operative Steuerungsin- strumente, Ein- griffstiefe Politik und Verwal-	Die Führung der Immobilienorganisation erfolgt überwiegend über das kameralistische Rechnungswesen – das Immobilienmanagement ist in der Regel eine Querschnittsfunktion ohne Ergebnisorientierung	Die betriebswirtschaftliche Kosten- und Leistungsrechnung ist in den Flächenländern bereits eingeführt – erfolgsorientierte Führungsstrukturen (Profit Center und Cost Center) befinden sich derzeit in der Einführung

⁵⁴² Zur Gegenüberstellung wurden die Untersuchungsbereiche "Strukturelle und organisatorische Merkmale im strategischen Bereich" und "Strukturelle und organisatorische Merkmale im operativen Bereich" sowie "Strategische Steuerungsintensität" und "Führung und Steuerung im operativen Bereich" zusammengefasst. Vgl. Punkt 3.2.3.

Untersuchungsbe- reich ⁵⁴²	Ergebnisse der quantitativen Untersuchungen	Ergebnisse der qualitativen Fallstudienanalysen
Verwaltungsspitze	Operative Steuerungsinstrumente werden von den Kommunen kaum eingesetzt	Die Länder sind hinsichtlich der eingesetzten Steuerungsinstrumente im Vergleich zu den Kommunen bereits weiter entwickelt – weitere Systeme befinden sich derzeit im Aufbau (z.B. Balanced Scorecard, Portfoliomanagementsysteme, zentrale Datenbanken)
	Auf kommunaler Ebene greifen sowohl Politik als auch Verwaltungsspitze intensiv in das operative Immobilienmanagement ein	Der Einfluss von Politik und Verwaltungsspitze ist auf Landesebene ebenfalls von hoher Bedeutung – insbesondere bei Immobilientransaktionen

Abbildung 3-80: Qualitative Validierung der quantitativen Untersuchungsergebnisse

Die Untersuchungsergebnisse auf Landesebene zeigen einen vergleichsweise höheren Entwicklungsstand im Immobilienmanagement als bei den Kommunen. Besonders deutlich wird dies bei der Betrachtung der eingesetzten Steuerungsinstrumente oder der Einführung des Mieter-Vermieter-Modells. Es ist jedoch anzumerken, dass sich auch die untersuchten Bundesländer bislang nur in begrenztem Umfang an die Verfahren und Methoden des betrieblichen Immobilienmanagements angenähert haben.⁵⁴³

(2) Das Mieter-Vermieter-Modell in der praktischen Umsetzung

Sowohl in Hessen als auch in Nordrhein-Westfalen und Hamburg wird derzeit bereits das Mieter-Vermieter-Modell eingesetzt, wobei sich die Umsetzungstiefe in den einzelnen Bundesländern unterscheidet: Das Mieter-Vermieter-Modell wird in Nordrhein-Westfalen für den Großteil der Landesimmobilien verwendet, in Hessen bisher nur im Rahmen eines Pilotprojekts für die Behördenzentren und -häuser und in Hamburg für die bereits (formal) privatisierten Immobilien des Verwaltungsvermögens.

Durch die Einführung des Mieter-Vermieter-Modells erhoffen sich die Bundesländer eine erhöhte Transparenz, eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

und vor allem eine Reduzierung der genutzten Flächen.⁵⁴⁴ Obwohl die Länder die Wahl des Mieter-Vermieter-Modells im Grundsatz bestätigen und eine Ausweitung vorgesehen ist,⁵⁴⁵ zeigen sich in der praktischen Umsetzung differenzierte Ergebnisse. So bemängelt beispielsweise der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, dass nach der Einführung des Mieter-Vermieter-Modells die Gesamtauswirkungen wegen fehlenden Ausgangsdaten nicht darstellbar sind und dass Konzepte und Vorgaben für ein aktives Flächenmanagement fehlen.⁵⁴⁶

Im Zusammenhang mit der erhofften Flächenreduzierung spielt das Funktionieren der Anreizsysteme eine entscheidende Rolle.⁵⁴⁷ Bisher werden die Nutzer für das Freigeben von Flächen in der Regel dadurch belohnt, dass sie einen Teil des eingesparten Mietbudgets für einen begrenzten Zeitraum zur freien Verfügung behalten dürfen. Da dieser Anreiz in der Praxis zur Realisierung der vorhandenen Einsparpotenziale scheinbar nicht ausreicht, wird im Rahmen der ausgearbeiteten Handlungsempfehlungen speziell auf alternative Anreizsysteme eingegangen.⁵⁴⁸

(3) *Die Eingriffstiefe von Politik und Verwaltungsspitze*

Die Politik tritt besonders dann in Szene, wenn es um öffentlichkeitswirksame Entscheidungen, wie Immobilienveräußerungen oder Neubaumaßnahmen, geht. Hierbei werden Entscheidungen jedoch oftmals nicht in Anlehnung an immobilienwirtschaftliche Zielkriterien sondern mit politischen und meinungsbildenden Hintergründen getroffen. Bei anderen – weniger öffentlichkeitswirksamen – Entscheidungen mit hohem immobilienwirtschaftlichen Stellenwert, wie dem Aufbau eines Immobilieninformationssystems oder organisatorische Ver-

⁵⁴³ Vgl. zum strategischen Management von Unternehmensimmobilien grundsätzlich Joroff, *et al.* (1993), S. 14-19; Schäfers (1998d), S. 215-270.

⁵⁴⁴ Vgl. z.B. Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (2003), S. 11; Weimar (2001), S. 3.

⁵⁴⁵ Vgl. Interview mit Herrn Zahn, Anhang C.2.2, S. 349.

⁵⁴⁶ Vgl. z.B. Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (2003), S. 14.

⁵⁴⁷ Vgl. Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (2003), S. 15.

⁵⁴⁸ Vgl. hierzu Punkt 4.3.2.

änderungen im Immobilienbereich, hält sich die Politik aber eher zurück, um eine eventuelle negative Publicity zu vermeiden.⁵⁴⁹

Die Aktivität der Verwaltung erhöht sich vor allem dann, wenn es um organisatorische Veränderungen geht. Diese erhöhte Aktivität wirkt sich jedoch nicht positiv sondern eher negativ auf die angestrebten Veränderungen aus. Dabei ist die Verwaltung in ihren bürokratischen Strukturen eher reformhemmend als reformfördernd.⁵⁵⁰ Bei den durchgeführten fallstudienbezogenen Untersuchungen bestätigt sich dieses beispielsweise durch die Widerstände, die teilweise bei der Einführung des Mieter-Vermieter-Modells auftreten.⁵⁵¹ Die Widerstände der nutzenden Verwaltungseinheiten waren dabei zumeist fachlich unbegründet und resultieren vielmehr aus der Angst, dass durch die Übertragung der Immobilien und der immobilienwirtschaftlichen Kompetenzen an eine zentrale Immobilien-einheit die direkten Einflussmöglichkeiten zurückgehen. Die neuen Möglichkeiten der indirekten Beeinflussung durch die freie Wahl des Immobiliendienstleisters und einer Professionalisierung der Immobilienorganisation werden hingegen zumeist nicht erkannt. Stattdessen steigt das Festhalten der Verwaltungseinheiten an den bestehenden Strukturen.

Zusätzlich spielen die Interessen der Verwaltungsmitarbeiter im Zusammenhang mit geplanten Privatisierungsmaßnahmen eine besondere Rolle. Hier zeigen sich hohe Widerstände seitens der Personalvertretungen, die dazu führen, dass ein Privatisierungsvorhaben bereits in der ersten Projektphase scheitern kann. In der Praxis ist daher der Umweg über die organisatorische Ausgründung der Immobilienorganisation in eine öffentliche Unternehmensform (z.B. Eigenbetrieb oder Sondervermögen) in der Regel ein notwendiger Kompromiss und Zwischenschritt zur organisatorischen Weiterentwicklung des Immobilienmanagements.

⁵⁴⁹ Vgl. zum Entscheidungsverhalten von Führungskräften in der öffentlichen Verwaltung grundlegend Kosub (1998).

⁵⁵⁰ Vgl. zum Reformwiderstand grundlegend Coetsee (1999), S. 204-222. Zu personalbezogenen Herausforderungen bei der Verwaltungsmodernisierung vgl. z.B. Ridder und Hoon (2000), S. 44-47.

⁵⁵¹ In Hessen zeigen sich die Widerstände darin, dass das Mieter-Vermieter-Modell zunächst nur als Pilot aufgesetzt werden konnte. In Nordrhein-Westfalen gibt es derzeit noch intensive Widerstände seitens der Hochschulen und der Medizinischen Einrichtungen.

Insgesamt zeigt die Verhaltensanalyse von Politik und Verwaltung deutliche Schwächen im Hinblick auf die dringende Optimierung des öffentlichen Immobilienmanagements. Die hierdurch definierten Rahmenbedingungen hemmen derzeit noch den Aufbau einer unternehmerisch ausgerichteten Immobilienorganisation. Auf die besonderen Anforderungen zur Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements aus Sicht der beteiligten Akteure wird daher im Handlungsfeld Umsetzungsmanagement detailliert eingegangen.⁵⁵²

3.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel wurden die aktuellen Strukturen des öffentlichen Immobilienmanagements in Deutschland aufgenommen und die Probleme im Hinblick auf mögliche Ursachen (Ursache-Wirkungsbeziehungen) analysiert. Für die Analyse wurden dabei sowohl quantitative (Fragebögen) als auch qualitative (Fallstudien) Untersuchungsmethoden herangezogen.

Im Zusammenhang mit den derzeitigen Bemühungen zur Verwaltungsmodernisierung ist auch eine erhöhte Reorganisationsaktivität im öffentlichen Immobilienmanagement zu beobachten. Trotz der unternommenen Anstrengungen weist das öffentliche Immobilienmanagement jedoch in den heutigen Strukturen nachhaltige Defizite auf, die im Rahmen der durchgeführten empirischen Untersuchungen bestätigt und konkretisiert werden konnten.

Für die Ableitung von Handlungsempfehlungen im nachfolgenden Kapitel sind bei der Analyse der Defizite zunächst die Symptome (Wirkungen) von den jeweiligen Ursachen abzugrenzen.⁵⁵³ Danach zeigen sich die Defizite des öffentlichen Immobilienmanagements vor allem durch die folgenden Symptome:

- Eine Kenntnis über das öffentliche Immobilienportfolio (Werte, Größe, Zustand), den eigenen Flächenbedarf sowie über die immobilienbezogenen Ausgaben und Einnahmen ist kaum vorhanden;
- insgesamt zeigt sich ein ineffizienter Umgang mit dem öffentlichen Immobilienvermögen – so werden beispielsweise vorhandene Flächeneinspar-

⁵⁵² Vgl. Abschnitt 4.4.

⁵⁵³ So ist beispielsweise die fehlende Datentransparenz eine Wirkung des vernachlässigten Datenmanagements. Vgl. zu Ursache-Wirkungsbeziehungen grundlegend Senge (1998); Ossimitz (2000).

potenziale nicht umgesetzt und die Immobilien eher passiv verwaltet als aktiv entwickelt (Wertschöpfungspotenziale werden nicht realisiert);

- die Immobilien der öffentlichen Hand sind oftmals in einen schlechten Zustand und mit einem erheblichen Sanierungsstau verbunden;
- die Organisation des öffentlichen Immobilienmanagements ist oftmals ineffizient und ineffektiv (viele Schnittstellen, Aufgabenverflechtungen sowie unklare Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen);
- das öffentliche Immobilienmanagement zeigt große Probleme und Widerstände bei der Umsetzung von Reorganisationsmaßnahmen – so werden die angestrebten Projektziele oftmals nicht oder nur eingeschränkt erreicht (z.B. bei der Zentralisierung, bei der Privatisierung und bei der Einführung des Mieter-Vermieter-Modells).

Betrachtet man nun die Ursachen für die identifizierten Symptome, so können diese in Anlehnung an die durchgeführten Untersuchungen vier unterschiedlichen Ursachenfeldern zugeordnet werden (vgl. Abbildung 3-81).

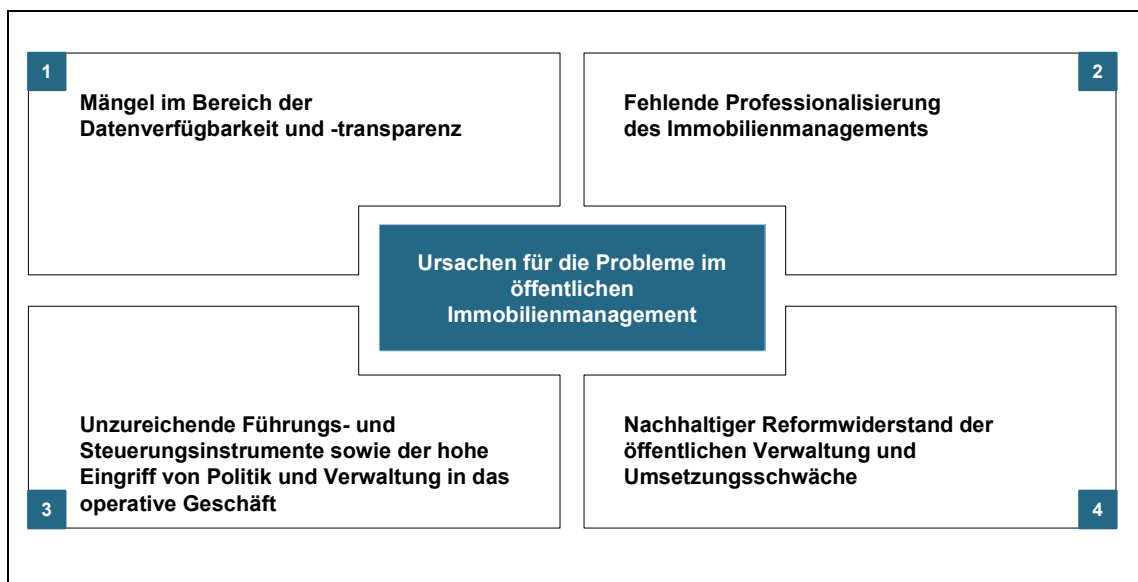


Abbildung 3-81: Ursachen für die Probleme im öffentlichen Immobilienmanagement

Dabei stehen die Ursachen teilweise in gegenseitigen Wechselwirkungen und haben Auswirkungen auf mehrere Problemfelder.⁵⁵⁴ So führen die Mängel im

⁵⁵⁴ Vgl. Senge (1998), S. 94.

Datenmanagement beispielsweise nicht nur dazu, dass immobilienwirtschaftliche Entscheidungen aufgrund fehlender Informationen nicht optimal getroffen werden können sondern auch dazu, dass die Voraussetzungen zur Flächenreduzierung fehlen. Vergleicht man das öffentliche Immobilienmanagement mit dem Management von Unternehmensimmobilien in der Privatwirtschaft, so zeigen sich im öffentlichen Bereich deutliche strategisch-strukturelle Defizite. Hier bedarf es einer zukünftigen Professionalisierung. Negative Auswirkungen auf die Optimierung des öffentlichen Immobilienbestands haben ebenfalls die unzureichenden Führungs- und Steuerungsinstrumente und die hohe Eingriffstiefe von Politik und Verwaltung in das operative Immobilienmanagement. Der nachhaltige Reformwiderstand der öffentlichen Verwaltung verzögert und erschwert schließlich die dringend notwendige Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements.

Im nachfolgenden Kapitel werden nun auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse grundlegende Handlungsempfehlungen zur Optimierung des öffentlichen Immobilienmanagements herausgearbeitet. Dabei orientieren sich die einzelnen Handlungsfelder an den hier beschriebenen Ursachenfeldern.

4 Maßnahmen zur Optimierung des öffentlichen Immobilienmanagements

Die im vorherigen Kapitel durchgeführten Untersuchungen zum öffentlichen Immobilienmanagement zeigen im Ergebnis ein breites Spektrum an Defiziten, die auf vier Ursachen zurückgeführt werden können⁵⁵⁵:

- Mängel im Bereich der Datenverfügbarkeit und -transparenz;
- fehlende Professionalisierung des Immobilienmanagements;
- unzureichende Führungs- und Steuerungsinstrumente sowie der hohe Eingriff von Politik und Verwaltung in das operative Geschäft;
- nachhaltiger Reformwiderstand der öffentlichen Verwaltung und Umsetzungsschwäche.

Ziel dieses Kapitels ist die Ausarbeitung grundsätzlicher und praxisorientierter Verbesserungsmaßnahmen. Hierzu werden in Anlehnung an die festgestellten Ursachen vier Handlungsfelder gebildet (vgl. Abbildung 4-1).

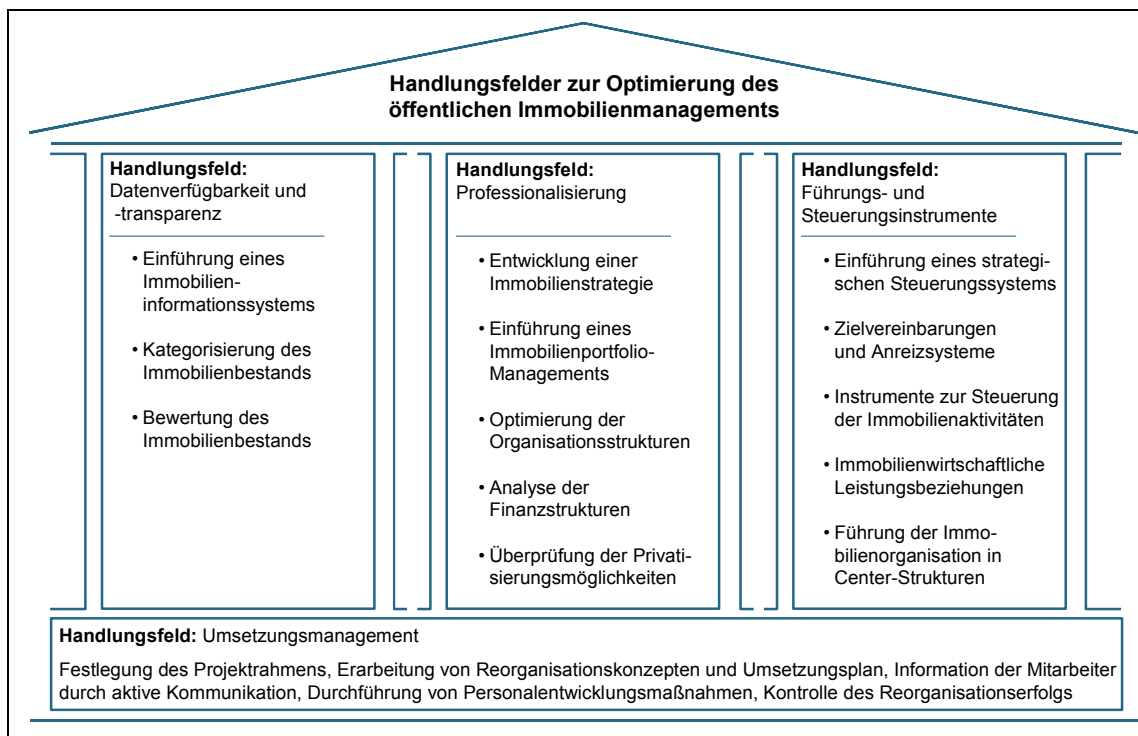


Abbildung 4-1: Übersicht Handlungsfelder im öffentlichen Immobilienmanagement

⁵⁵⁵ Vgl. Abbildung 3-81.

Im Handlungsfeld "Datenverfügbarkeit und -transparenz" geht es vor allem um das Vorhalten einer geeigneten Informationsbasis, die im Hinblick auf effiziente und effektive Entscheidungen im Immobilienmanagement benötigt wird. Die "Professionalisierung" des öffentlichen Immobilienmanagements ist Schwerpunkt des zweiten Handlungsfelds, wobei sich die vorgeschlagenen Maßnahmen eng an den Methoden und Verfahren des Immobilienmanagements in der Privatwirtschaft orientieren. Da die durchgeführten Untersuchungen auf ein ausgeprägtes Steuerungsdefizit hinweisen, werden im dritten Handlungsfeld ausgewählte "Führungs- und Steuerungsinstrumente" vorgestellt. Das Handlungsfeld "Umsetzungsmanagement bildet schließlich den begleitenden Rahmen zur Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements. Gerade weil Projekte im Immobilienbereich äußerst zeit- und ressourcenintensiv sind und die durchgeführten Analysen auf eine ausgeprägte Umsetzungsschwäche hinweisen, hat dieses Handlungsfeld eine ganz besondere Bedeutung.

4.1 Handlungsfeld Datenverfügbarkeit und -transparenz

Die durchgeführten Untersuchungen haben gezeigt, dass viele Probleme im öffentlichen Immobilienmanagement vornehmlich auf eine fehlende Datenverfügbarkeit und eine mangelnde Transparenz zurückzuführen sind.⁵⁵⁶ Daher wird nachfolgend zunächst auf Maßnahmen eingegangen, die auf eine Verbesserung der Datenlage abzielen (vgl. Abbildung 4-2).

Aufbau eines Immobilien-informations-systems	<ul style="list-style-type: none"> • Die Einführung eines zentralen Immobilieninformationssystems ist die Voraussetzung für die erforderliche Datenverfügbarkeit und -transparenz • Kooperationen bei der Entwicklung von Immobilieninformationssystemen reduzieren den Entwicklungsaufwand und fördern eine Standardisierung • Die Datenpflege ist in die immobilienwirtschaftlichen Prozesse zu integrieren
Kategorisierung des öffentlichen Immobilien-bestands	<ul style="list-style-type: none"> • Eine Kategorisierung des öffentlichen Immobilienbestands ist erforderlich, um <ul style="list-style-type: none"> – die geeignete Verwertungsstrategie festzulegen – die organisatorische Verantwortung festzulegen – die möglichen Finanzierungsalternativen zu prüfen – die geeigneten Bewertungsverfahren auszuwählen
Bewertung des öffentlichen Immobilien-bestands	<ul style="list-style-type: none"> • Das Immobilienportfolio ist vollständig zu bewerten • Die Bewertung ist zweckorientiert durchzuführen • Bei Entscheidungen im Portfoliomanagement sind Kosten und Erlöse zu berücksichtigen

Abbildung 4-2: Übersicht Handlungsempfehlungen zu Datenverfügbarkeit und -transparenz

⁵⁵⁶ Vgl. z.B. Punkt 3.2.2.2.5.

4.1.1 Aufbau eines Immobilieninformationssystems

Management in der einfachsten Form kann interpretiert werden als Transformation von Informationen in Aktionen. Das Bereitstellen entscheidungsrelevanter Daten für Entscheidungsträger auf den operativen als auch auf den Leitungsebenen ist Aufgabe eines Informationssystems.⁵⁵⁷ Die Informationen müssen dabei relevant, verlässlich, präzise, aktuell⁵⁵⁸ und zum richtigen Zeitpunkt vorhanden sein.⁵⁵⁹

Ein effizienter Informationsfluss liegt dann vor, wenn die benötigten Daten vom Informationssystem angeboten und gleichzeitig vom Aufgabenträger abgefragt werden könnten (vgl. Abbildung 4-3).⁵⁶⁰ Andernfalls liegt entweder ein Informationsengpass oder ein Informationsüberschuss vor. Entscheidungen in diesen ineffizienten Bereichen bedingen eine hohe Unsicherheit bzw. Komplexität, die in der Regel nur zu suboptimalen Entscheidungen führen können.

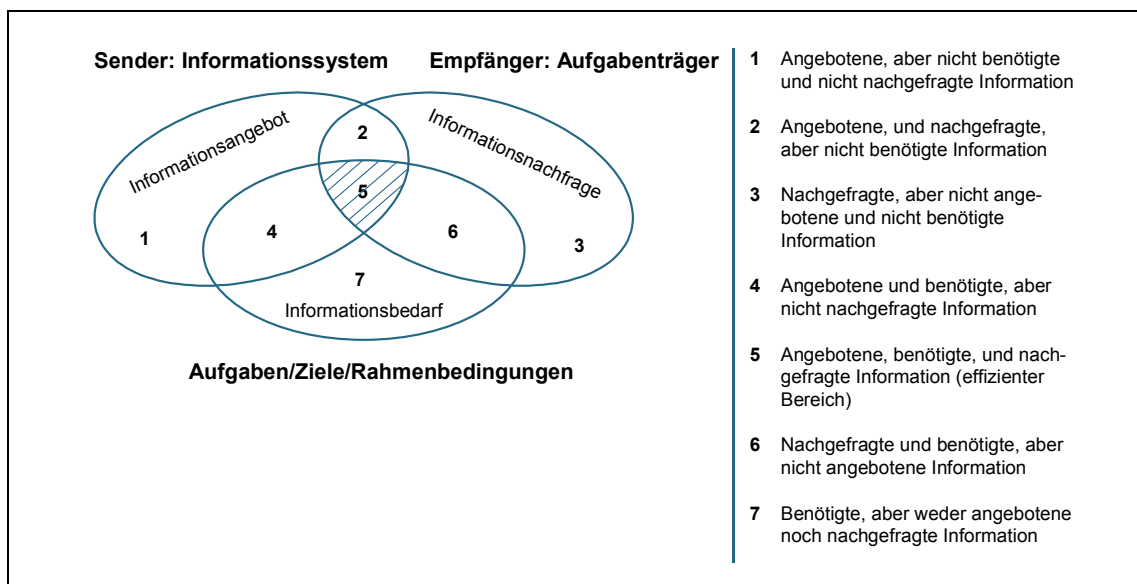


Abbildung 4-3: Informationsfluss, Informationsangebot und Informationsnachfrage⁵⁶¹

⁵⁵⁷ Vgl. Schwarze (1998), S. 107; Ralphs und Wyatt (1999), S. 107; Deakin (1999a), S. 207.

⁵⁵⁸ Eine in Großbritannien durchgeführte Untersuchung zu den Bewertungszyklen im öffentlichen Bereich hat gezeigt, dass die Bewertungsergebnisse im Durchschnitt fünf Jahre alt waren. Obwohl die Wertermittlung sehr aufwendig war, sind die vorhandenen Daten aufgrund des Alters nur bedingt aussagekräftig. Vgl. Deakin (1999c), S. 104.

⁵⁵⁹ Schwarze (1998), S. 93.

⁵⁶⁰ Vgl. Schwarze (1998), S. 90.

⁵⁶¹ Quelle: Schwarze (1998), S. 90.

Der Aufbau eines effizienten Informationsflusses lässt sich am besten durch ein zentrales und EDV-gestütztes Immobilieninformationssystem (d.h. ein spezielles System zur Erfassung, Verarbeitung und Speicherung immobilienbezogener Daten) umsetzen.⁵⁶² Bisher nutzen jedoch lediglich 37 Prozent der befragten Kommunen in Deutschland ein solches System, was im internationalen Vergleich ein verhältnismäßig geringer Anteil ist.⁵⁶³ So setzten laut einer Studie von *Dent* in Großbritannien 69 Prozent von 125 befragten Gemeinden ein elektronisches Bestandsverzeichnis (*asset register*) ein.⁵⁶⁴

Die Anforderungen an ein Immobilienbestandsverzeichnis in Großbritannien wurden bereits 1991 vom *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA)* festgelegt:⁵⁶⁵ "*Asset registers are records of fixed assets whose value is material. Their function is to provide the information about the assets needed for financial management, operational management and servicing, and to support fixed assets as shown in the balance sheets.*"⁵⁶⁶ Abbildung 4-4 zeigt in einem Beispiel, welche Informationen in einem Immobilienbestandsverzeichnis (*Asset Register*) enthalten sein sollten.

Da mit der Einführung eines EDV-gestützten Immobilieninformationssystems in der Regel sehr hohe Kosten verbunden sind, erfordert die Auswahl eines geeigneten Systems einen detaillierten Evaluierungsprozesses. Dabei sind sowohl prozessuale Aspekte, wie Benutzerfreundlichkeit und Unterstützung der immobilienwirtschaftlichen Prozesse, als auch technische Aspekte, wie Schnittstellen mit anderen Systemen, zu berücksichtigen.⁵⁶⁷

⁵⁶² Vgl. Schäfers (1997), S. 273-274. In der englischsprachigen Literatur wird der Begriff *Asset Register* verwendet, vgl. French (1994), S. 15.

⁵⁶³ Vgl. Abbildung 3-38.

⁵⁶⁴ Vgl. Dent (1997), S. 230-233. In einer Untersuchung von *Deakin* verwendeten sogar 77 Prozent der befragten Einrichtungen elektronische Immobilienbestandsverzeichnisse. Vgl. Deakin (1999c), S. 96.

⁵⁶⁵ Auf die Notwendigkeit, ein *Asset Register* zu führen, hat bereits die *Audit Commission* 1988 hingewiesen. Im *Local Government and Housing Act* von 1989 wurde festgelegt, dass die öffentlichen Einrichtungen zum Fiskaljahr 1994/1995 erstmals die Immobilienbestände vollständig bewertet haben und danach jährliche Aktualisierungen vornehmen müssen. Vgl. French (1994), S. 15.

⁵⁶⁶ Vgl. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (1991). Hintergründe der Notwendigkeit, *Asset registers* zu führen, ergaben sich aus der Neuordnung der Bezirksstrukturen in England in den 90er Jahren und aus der Verpflichtung, Immobilienwerte zu bilanzieren. Vgl. Byrne (1994), S. 5-8.

⁵⁶⁷ Zum Auswahlprozess eines Immobilieninformationssystems vgl. z.B. Schwarze (1998), S. 108-112.

Basic Information		
Use:		
Description:		
Street Number:		
Town/City:	Name:	
Account:	Postcode:	
Classifications:	OS Ref No:	
Holding purpose (O/I/S to R):		
Category (R, B, I*, W&D, O):		
Acquisition date:	Use class order:	
Historic cost:	Listed status:	
Valuation basis (OMV, DRC):		
Valuation:	Rateable value:	
Date of valuation:		
Central committee data		
Latest report:		
Purpose:		
Decision:		
Measurement		
Analysis: (NIA/NEA/GIA/GEA):		
Site (acres/hectares):		
Floor area (sq.ft/sq.metres):		
Tenure		
Ownership (F/L):		
Title ref:	Lease start date:	
Lease ref:	Termination date:	
Rent roll ref:	Frequency (Y/H/Q/M):	
Current rent date:	Passing rent:	
Rent sq.ft/metre	Rent review pattern (yrs):	
Market analysis		
Current value:		
Market yield:		
Occupier		
User:		
Owner:		
Agents:	Correspondence address:	
.....		
.....		
Notes:		
S = Specialist;	N-S = Non-specialist;	O = Operational;
I = Investment;	S to R = Surplus to requirements;	OMV = Open market value;
DRC = Depreciated replacement cost;	AHC = Amortised historic cost;	C = Comparative;
R = Residual;	C = Contractors;	P = Profits;
R = Retail;	B = Business;	I* = Industrial;
W&D = Warehouse and distribution;	O* = Other (specify);	P* = Prime;
S* = Secondary;	NIA = Net internal area;	NEA = Net external area;
GIA = Gross internal area;	GEA = Gross external area;	F = Freehold;
L = Leasehold;	Y = Yearly;	H = Half yearly.
Q = Quarterly;	M = Monthly;	

Abbildung 4-4: Beispiel Immobilienbestandsverzeichnis (Asset Register)⁵⁶⁸

Der Markt bietet zwar heute bereits mehrere EDV-technische Lösungen zur Unterstützung des Immobilienmanagements, es hat sich bisher aber noch kein führendes Standardsystem etabliert. Aus diesem Grund entwickeln zahlreiche öffentliche Einrichtungen eigene Systeme mit zum Teil erheblichem Aufwand. Bei der Entwicklung spezifischer Software für das öffentliche Immobilienmanagement empfiehlt sich daher eine Zusammenarbeit möglichst vieler öffentlicher

⁵⁶⁸ Quelle: Deakin (1999a), S. 177. Bzgl. der Inhalte eines Immobilieninformationssystems vgl. auch Schwarze (1998), S. 101.

Einrichtungen. Durch diese Entwicklungspartnerschaften können die Entwicklungskosten aufgeteilt und verwaltungsübergreifend einheitliche Systeme entwickelt werden.⁵⁶⁹

Was die Datenhaltung anbelangt, so sollten alle Daten in einer zentralen Datenbank gepflegt werden.⁵⁷⁰ Zudem sollten jeweils die Mitarbeiter, die für die Immobilien und Prozesse verantwortlich sind, die Daten eigenständig aktualisieren. Hierdurch ergeben sich mehrere Vorteile:⁵⁷¹

- auf die Daten kann von verschiedenen Bereichen gleichzeitig zugegriffen werden;
- es wird berücksichtigt, wenn sich Daten an einzelnen Orten ändern;
- eine redundanzfreie Speicherung der Daten sichergestellt wird;
- die jeweils aktuellsten Daten zur Verfügung stehen;
- die Modellierung und Speicherung der Daten unabhängig vom jeweiligen Anwendungsprogramm ist.

4.1.2 Kategorisierung des öffentlichen Immobilienbestands

Die öffentliche Hand verfügt über ein heterogenes Immobilienportfolio,⁵⁷² wobei die einzelnen Immobilien fiskalische und stadtentwicklungspolitische Funktionen erfüllen oder der öffentlichen Nutzung dienen.⁵⁷³ Hieraus ergeben sich zum Teil stark abweichende Anforderungen an das Immobilienmanagement einzelner Objekte. So sind bei einem Schulgebäude beispielsweise andere Kriterien zu berücksichtigen als bei einem Verwaltungsgebäude oder bei einer extern vermieteten Gewerbeimmobilie.⁵⁷⁴ Zur Berücksichtigung dieser Vielfalt ist eine Kategorisierung der öffentlichen Immobilien erforderlich.⁵⁷⁵

⁵⁶⁹ Vgl. Byrne (1994), S. 5-8.

⁵⁷⁰ Vgl. Straßheimer (1999a), S. 26.

⁵⁷¹ Vgl. Schwarze (1998), S. 100.

⁵⁷² Vgl. Abbildung 3-18.

⁵⁷³ Vgl. zur Abgrenzung der Funktionen Abschnitt 2.1.

⁵⁷⁴ Besonders hinsichtlich der Verwertungsstrategie und -verantwortung, der möglichen Finanzierungsalternativen oder der Auswahl des geeigneten Bewertungsverfahrens. Vgl. z.B. Andrew und Pitt (2000), S. 627; Martindale (1999), S. 207.

⁵⁷⁵ Vgl. Dent (1997), S. 227.

In Deutschland ist die Diskussion über eine einheitliche Kategorisierung öffentlicher Immobilien noch nicht abgeschlossen.⁵⁷⁶ In Nordrhein-Westfalen werden die öffentlichen Immobilien beispielsweise in drei Gruppen unterteilt:⁵⁷⁷

- Die *kommunalnutzungsorientiert errichteten Gebäude*, die für die soziale und kulturelle Betreuung der Einwohner erforderlich sind, wie Schulen, oder Sporteinrichtungen;
- die *nicht kommunalnutzungsorientiert errichteten Gebäude*, wie Wohn- und Bürogebäude oder Gewerbebetriebe;
- die *ehemals kommunalnutzungsorientiert errichteten Gebäude*, bei denen die kommunalspezifische Nutzung aufgegeben wurde.

In Großbritannien ist hingegen die Klassifizierung der öffentlichen Immobilien standardisiert. Das *Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS)* unterteilt den öffentlichen Immobilienbestand in vier Kategorien: *non-operational assets*, *operational assets*, *community assets* und *infrastructure assets* (vgl. Abbildung 4-5).⁵⁷⁸

Die *operational assets* unterteilen sich weiter in *specialised* und *non-specialised operational assets*.⁵⁷⁹ Charakteristisch für die *specialised operational assets* ist die fehlende Marktfähigkeit, so z.B. bei Sportanlagen oder Schulen.⁵⁸⁰ Zu den *non-specialised operational assets* gehören marktgängige Immobilien, wie Verwaltungs- und Bürogebäude. Die Zuordnung einzelner Objekte zur jeweils "*richtigen*" Kategorie ist nicht immer einfach. So trägt beispielsweise ein von der öffentlichen Hand vermieteter Supermarkt zur wirtschaftlichen Entwicklung bei und könnte somit als *operational asset* eingestuft werden.⁵⁸¹ Es ist zudem zu beachten, dass sich die kategorische Zuordnung auch im Lebenszyklus einer Immobilie ändern kann. Eine bisher als Schuleinrichtung genutzte Immobilie,

⁵⁷⁶ Es werden unterschiedliche, teilweise willkürlich festgelegte, Verfahren verwendet. Vgl. z.B. Detemple und Marettke (2001), S. 30-32.

⁵⁷⁷ Vgl. Modellprojekt "Doppischer Kommunalhaushalt in NRW" (2002), S. 20-26.

⁵⁷⁸ Vgl. Connellan (1997), S. 216-217; Martindale (1995), S. 13; Dent (1997), S. 227. Vgl. grundlegend RICS (1995); Audit Commission (1988).

⁵⁷⁹ Vgl. Connellan (1997), S. 216; Gibson (1994); S. 10.

⁵⁸⁰ Dieser Ansatz wird jedoch teilweise kritisch hinterfragt, da es grundsätzlich für alle Immobilien einen Markt geben kann. Siehe auch Punkt 4.1.3.

⁵⁸¹ Vgl. Gibson (1994), S. 10.

die zukünftig als renditeorientiertes Veranstaltungszentrum genutzt werden soll, wäre wie eine nicht betriebsnotwendige Immobilie zu betrachten.

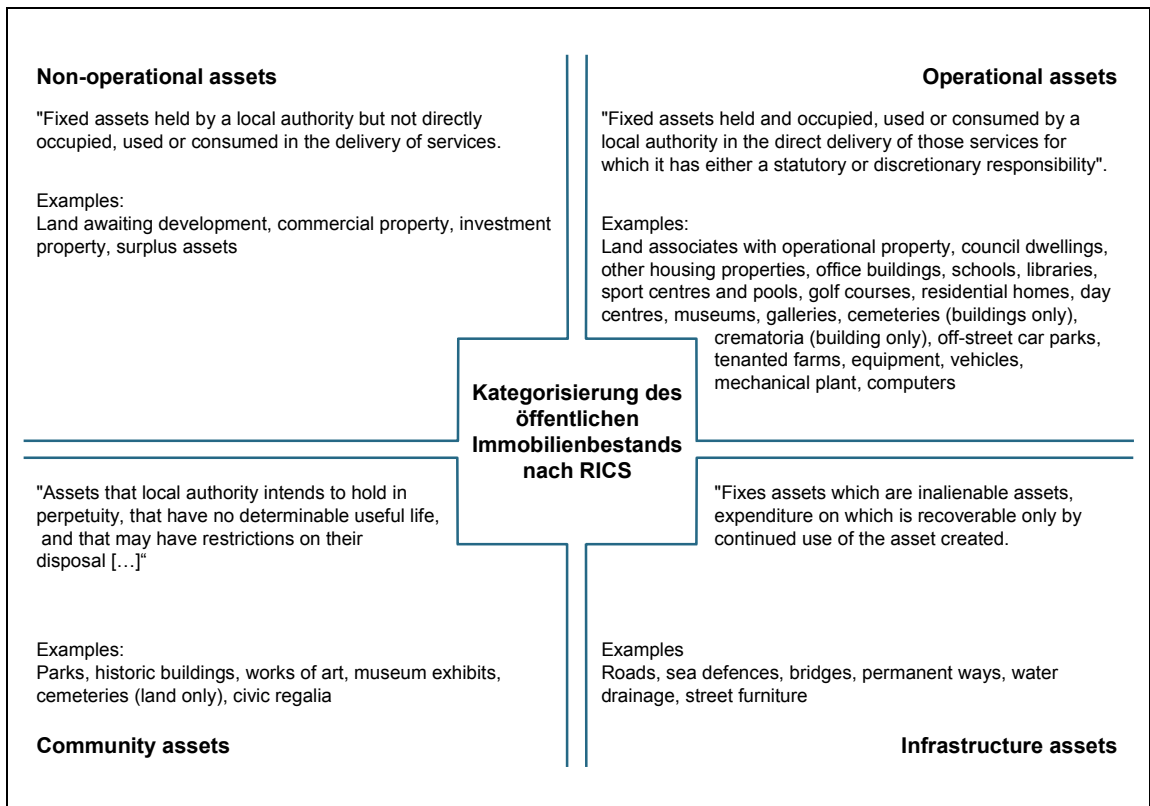


Abbildung 4-5: Abgrenzung der Immobilientypen der öffentlichen Hand nach RICS⁵⁸²

4.1.3 Bewertung des öffentlichen Immobilienbestands

Die Bewertung des öffentlichen Immobilienbestands ist im Zusammenhang mit den aktuellen Aktivitäten zur Verwaltungsmodernisierung eine wichtige Aufgabe der öffentlichen Hand.⁵⁸³ Die Ergebnisse der Bewertung⁵⁸⁴ sollen dabei vor allem folgende Ziele bzw. Aufgaben erfüllen:⁵⁸⁵

⁵⁸² Quelle: Deakin (1999c), S. 98-99.

⁵⁸³ Im Zusammenhang mit den nachfolgenden Überlegungen zur Bewertung der öffentlichen Immobilien soll lediglich auf grundlegende Aspekte eingegangen werden. Die Ausarbeitung eines methodischen Bewertungsverfahrens für die öffentlichen Immobilien bzw. die Evaluierung der vorhandenen Verfahren ist nicht Ziel dieser Arbeit. Hierfür wird auf die weiterführende Literatur verwiesen. Vgl. hierzu grundsätzlich Kleiber und Simon (1999); Mahnkopf (1998), S. 307-308; Paul (2002), S. 542-580; Leopoldsberger (1999), S. 84-122.

- Verbesserung der Transparenz über vorhandene Vermögenswerte,⁵⁸⁶
- Anhaltspunkt zur Ermittlung interner Verrechnungsmieten;
- Grundlage für Abschreibungssätze und kalkulatorische Verzinsungen;
- Entscheidungsgrundlage für immobilienwirtschaftliche Transaktionen (Ankauf, Verkauf, Vermietung und Verpachtung);
- Vergleichsbasis zur Bewertung von Investitionsalternativen,⁵⁸⁷
- Voraussetzung zur Optimierung der Finanzierungsstrukturen.⁵⁸⁸

Herausforderungen bei der Bewertung des öffentlichen Immobilienvermögens

Mit der Bewertung des öffentlichen Immobilienvermögens sind besondere Herausforderungen verbunden: *"Valuation of public property has been conceptually and methodologically the most challenging and debated topic associated*

⁵⁸⁴ Im Rahmen der Bewertung von Immobilien werden zahlreiche Wert- und Kostenbegriffe verwendet, z.B. Verkehrswert, Beleihungswert, Versicherungswert, Einheitswert, Wiederbeschaffungswert, Wiederbeschaffungszeitwert, Anschaffungskosten und Herstellungskosten. Vgl. hierzu z.B. Leopoldsberger (1999) In der angelsächsischen Literatur ist vor allem der *market value* von Bedeutung: "[...] the most probable price in cash, terms equivalent to cash, or in other precisely revealed terms, for which the appraised property will sell in a competitive market under all conditions requisite to a fair sale, with the buyer and seller each acting prudently, knowledgeably, and for self interest, and assuming that neither is under undue duress." Vgl. Roddewig und Papke (1993), S. 53.

⁵⁸⁵ Vgl. zur Notwendigkeit der Bewertung des öffentlichen Immobilienbestands u.a. KGSt (2000b), S. 60-61; Bond und Dent (1988), S. 369-370; Young (1994), S. 9; Cooper (1993), S. 11-18.

⁵⁸⁶ Vgl. Dent (1997), S. 228; Lundström und Lind (1996), S. 31. Im Zusammenhang mit der Ausgründung öffentlicher Unternehmen oder der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung für den öffentlichen Sektor ist die Erstellung einer Bilanz mit den entsprechenden Vermögenswerten erforderlich. So z.B. in Nordrhein-Westfalen. Vgl. Nagel und Matuschowitz (2003), S. 15; Modellprojekt "Doppischer Kommunalhaushalt in NRW" (2002), S. 7. In Großbritannien sind die Gemeinden seit 1994 gemäß des *"Code of Practice on Local Authority Accounting in Great Britain"* dazu verpflichtet, Immobilienbestandsverzeichnisse zu führen und die Immobilien zu bewerten. Die Bewertung muss dabei in Anlehnung an das *"RICS Appraisal and Valuation Manual"* erfolgen. Vgl. hierzu Connellan (1997), S. 215; French (1994), S. 20.

⁵⁸⁷ Die Darstellung der objektspezifischen Opportunitätskosten ist ein weiterer Bewertungsgrund. Es geht dabei vor allem um die Entscheidung, ob das investierte Geld nicht woanders besser, d.h. mit einem höheren Nutzen, investiert werden könnte. Vgl. Andrew und Pitt (2000), S. 627. Zur Theorie der Opportunitätskosten siehe z.B. Woll (1990), S. 589-601.

⁵⁸⁸ So ist davon auszugehen, dass sich die öffentliche Hand im Rahmen der Kapitalbeschaffung zukünftig zunehmend am Kapitalmarkt engagieren wird. Hierfür ist die Bewertung der Immobilien und oftmals auch ein Rating erforderlich. Vgl. Lundström und Lind (1996), S. 31-33.

*with public asset management.*⁵⁸⁹ Im Einzelnen sind bei der Bewertung des Immobilienvermögens der öffentlichen Hand im Vergleich zur Privatwirtschaft folgende Sonderaspekte zu berücksichtigen:⁵⁹⁰

- nicht alle Immobilien im Portfolio der öffentlichen Hand werden (normalerweise) im Immobilienmarkt gehandelt und haben einen Marktwert;
- viele Immobilien haben einen sozialen Nutzen, dessen Wert nur schwer messbar und in Geldeinheiten darstellbar ist;
- die Bewertung kann in der Praxis auf Grund der Portfoliogröße und der teilweise geringen Datentransparenz oftmals nur unter Annahmen durchgeführt werden;⁵⁹¹
- der Bewertungsprozess an sich ist ein kostenintensiver Prozess, der von den Steuerzahlern getragen werden muss.⁵⁹²

Die Diskussion, welches Bewertungsverfahren für öffentliche Immobilien verwendet werden sollte, dauert zur Zeit in Deutschland noch an.⁵⁹³ Maßgebliches Entscheidungskriterium bei der Auswahl eines geeigneten Bewertungsverfahrens ist der Anlass der Bewertung (zweckorientierte Bewertung).⁵⁹⁴ Für die weiteren Überlegungen zur Bewertung der öffentlichen Immobilien wird hierzu zwischen zwei Bewertungsanlässen (Zielsetzungen) unterschieden: Die *Bewertung zur Ermittlung einer internen Verrechnungsmiete* und die *Bewertung als Entscheidungshilfe im Portfoliomanagement*.

⁵⁸⁹ Kaganova und Nayyar-Stone (2000), S. 316.

⁵⁹⁰ Vgl. Young (1994), S. 9; Roddewig und Papke (1993), S. 52-62; Kaganova und Nayyar-Stone (2000), S. 316; Dent (1997), S. 228.

⁵⁹¹ So werden zur Vereinfachung häufig Gruppenbewertungen durchgeführt.

⁵⁹² Das Datenmanagementsystem ist aufgrund des erheblichen Bewertungsaufwands möglichst so auszurichten, dass alle für eine Bewertung erforderlichen Daten im System mit vorgehalten werden und die Bewertung quasi automatisch durchgeführt werden kann. Vgl. Leopoldsberger (1999), S. 292; Deakin (1999a), S. 194-200.

⁵⁹³ Vgl. Detemple und Marettek (2001), S. 30-32. Im sogenannten Speyerer Verfahren wird zwischen dem Sachanlagevermögen, das zur kommunalen Leistungserstellung eingesetzt wird, und dem realisierbaren Sachvermögen, welches ein Vorratsvermögen ist und nicht zur kommunalen Leistungserstellung erforderlich ist, unterschieden. Das Sachanlagevermögen wird zu Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten bewertet und um die kumulierten Abschreibungen korrigiert. Das realisierbare Sachvermögen wird in Anlehnung an den Veräußerungswert bewertet. Vgl. Lüder (1996), S. 40. Weitere Diskussionen finden sich u.a. Nagel und Matuschowitz (2003), S. 15; Innenministerium Baden-Württemberg (1997), S. 89; KGSt (2000b), S. 63-65. Zur Bewertung öffentlicher Immobilien in Großbritannien siehe Bond und Dent (1988), S. 376; Dent (1997), S. 228; Andrew und Pitt (2000), S. 628; White, *et al.* (2000), S. 20; Lundström und Lind (1996), S. 34; Roddewig und Papke (1993), S. 53.

Bewertung zur Ermittlung einer internen Verrechnungsmiete

Zur Ermittlung einer geeigneten Miete für die verwaltungsintern genutzten Immobilien ist die Durchführung einer Immobilienbewertung von großer Bedeutung. Das Ziel dabei ist, die Immobiliennutzer zum sparsamen Umgang mit den Immobilien zu motivieren. Die Voraussetzung hierfür ist die verursachungsgerechte Weiterleitung der Kosten.

Daher ist zur Ableitung einer internen Miete ein Wertermittlungsverfahren anzuwenden, welches die mit der Immobilienbereitstellung verbundenen Kosten als Bemessungsgrundlage verwendet.⁵⁹⁵ Die so ermittelte kostenorientierte Miete⁵⁹⁶ ist ein geeigneter Vergleichsmaßstab zur Bewertung von alternativen Bereitstellungsformen und zum Aufzeigen von Einsparpotenzialen.

Bewertung als Entscheidungshilfe im Portfoliomanagement

Im Hinblick auf Veräußerungsentscheidungen ist jedoch die kostenbasierte Betrachtungsweise nicht ausreichend. Die Höhe des möglichen Veräußerungserlöses wird einzig dadurch bestimmt, welcher Preis im Markt erzielbar ist und nicht dadurch, was die Immobilie ursprünglich gekostet hat.⁵⁹⁷

Bei Entscheidungen innerhalb des Portfoliomanagements sind sowohl markt- als auch kostenbasierte Betrachtungsweisen heranzuziehen. So wird die Entscheidung darüber, ob eine Immobilie veräußert werden soll, sowohl vom im Markt erzielbaren Veräußerungserlös, als auch von den aktuellen und vergleichbaren Bereitstellungskosten bestimmt.⁵⁹⁸

Das in Abbildung 4-6 dargestellte Beispiel veranschaulicht diese Überlegungen:

⁵⁹⁴ Vgl. Paul (2002), S. 912.

⁵⁹⁵ Z.B. das Sachwertverfahren. Kostenbasierte Ansätze werden kritisiert, da sie keine markt- bzw. transaktionsbasierte Werte ermitteln. Vgl. Deakin (1999c), S. 100; White, Brambring und Turner (2001), S. 22-24. Bei der Ermittlung eines Wiederbeschaffungswertes stellt sich (vor allem bei historischen Objekten) die Frage, ob dasselbe Gebäude Ausgangsbasis für die Bewertung ist oder ein (modernes) Gebäude, welches dieselben funktionalen Anforderungen erfüllt. Eine Untersuchung von Krankenhäusern in Großbritannien hat gezeigt, dass sich in Abhängigkeit des gewählten Ansatzes, Abweichungen in der Bewertung von bis zu 30 Prozent ergeben können. Vgl. Andrew und Pitt (2000), S. 630.

⁵⁹⁶ Nicht zu verwechseln mit der Kostenmiete, wie sie in der II. Berechnungsverordnung verwendet wird. Vgl. Schulte, Allendorf und Ropeter (2000), S. 547-553.

⁵⁹⁷ Vgl. Lundström und Lind (1996), S. 35; Bond und Dent (1988), S. 377-380; Dent (1997), S. 226-233; Connellan (1997), S. 215-225.

⁵⁹⁸ Vgl. Lundström und Lind (1996), S. 36.

Ausgangslage:		Schule A:		Schule B:	
• Der Bedarf an Schulraum ist zurückgegangen	➔	Lfd. Kosten p.a.	130 GE ¹⁾	Lfd. Kosten p.a.	100 GE
• Eine von zwei Schulen soll veräußert werden		Veräußerungserlös	1.000 GE	Veräußerungserlös	1.200 GE
		Barwert der zukünftigen Kosten	1.276 GE	Barwert der zukünftigen Kosten	982 GE
Entscheidungssituation		Szenario 1:		Szenario 2:	
Welche Schule soll weiter genutzt und welche veräußert werden?	➔	Schule A behalten und Schule B veräußern		Schule B behalten und Schule A veräußern	
		➔Veräußerungserlös Schule B	1.200 GE	➔Veräußerungserlös Schule A	1.000 GE
		➔Barwert der zukünftigen Kosten Schule A	1.276 GE	➔Barwert der zukünftigen Kosten Schule B	982 GE
		Ergebnis	-76 GE	Ergebnis	18 GE
Empfehlung:					
Schule B sollte im Bestand behalten werden und Schule A veräußert werden					
1) GE: Geldeinheiten					
Berechnung					
Annahmen					
Zins	8%				
Betrachtungszeitraum	20 Jahre				
Schule A					
Kosten p.a.	130				
Erlös	1000				
Schule B					
Kosten p.a.	100				
Erlös	1200				
Szenario A: A halten; B veräußern					
Kosten A	1.276,36				
Erlös B	1.200,00				
Ergebnis	-76,36				
Szenario B: A veräußern; B halten					
Kosten B	981,81				
Erlös A	1.000,00				
Ergebnis	18,19				
Berechnung					
	Schule A		Schule B		
Jahr	Kosten	Barwert der Kosten	Kosten	Barwert der Kosten	
1	130	1.276,36	100	981,81	
2	130		100		
3	130		100		
4	130		100		
5	130		100		
6	130		100		
7	130		100		
8	130		100		
9	130		100		
10	130		100		
11	130		100		
12	130		100		
13	130		100		
14	130		100		
15	130		100		
16	130		100		
17	130		100		
18	130		100		
19	130		100		
20	130		100		

Abbildung 4-6:

Beispiel zur Relevanz von kosten- und wertbasierten Betrachtungsweisen im Portfoliomanagement

Bei einem Überangebot an Schulflächen ist zu entscheiden, welche von zwei vergleichbaren Schulen veräußert werden sollte. Hierzu werden die zukünftigen Bereitstellungskosten – dargestellt als diskontierter Barwert der laufenden Kosten – und die jeweiligen Veräußerungserlöse betrachtet. Obwohl durch den Verkauf von Schule B ein höherer Veräußerungserlös erzielt werden könnte, ist

auf Grund der vergleichsweise hohen laufenden Kosten⁵⁹⁹ ein Verkauf von Schule A zu empfehlen. Eine isolierte Betrachtung der Erlössituation hätte hier zu einer ungünstigeren Entscheidung geführt.

4.2 Handlungsfeld Professionalisierung

Der Vergleich des öffentlichen Immobilienmanagements mit den Methoden und Verfahren in der Privatwirtschaft zeigt eine relativ geringe Professionalisierung. Das Immobilienmanagement der öffentlichen Hand in den heutigen Strukturen ist eher durch eine passive Bestandsverwaltung als durch aktives Management gekennzeichnet.⁶⁰⁰ Daher wird in diesem Kapitel auf Handlungsempfehlungen eingegangen, die zu einer höheren Professionalisierung des öffentlichen Immobilienmanagements führen sollen (vgl. Abbildung 4-7).⁶⁰¹

Entwicklung einer Immobilienstrategie	<ul style="list-style-type: none"> • Zunächst ist die strategische Ausgangslage zu analysieren – der Analyseumfang umfasst eine Standortbestimmung, die strategischen Ziele und Erfolgsfaktoren sowie den Handlungsbedarf • Am Strategieentwicklungsprozess sollten alle betroffenen Akteursgruppen teilnehmen – die Strategie ist auf Basis des organisatorisch-strukturellen Rahmens und der übergeordneten Ziele zu konkretisieren
Einführung eines Immobilienportfolio-Managements	<ul style="list-style-type: none"> • Die Einführung eines Immobilienportfolio-Management ist für die öffentliche Hand vor allem zur Analyse der Vermögensallokation, zur Flächenoptimierung und zur Identifikation von Überschussimmobilien erforderlich
Optimierung der Organisationsstrukturen	<ul style="list-style-type: none"> • Die Organisation des Immobilienmanagements sollte folgende Anforderungen erfüllen: Zentrale Führung, Fokussierung auf die Kernaufgaben innerhalb der Verwaltung, verursachungsgerechte Leistungsverrechnung, Konkurrenz- und Wettbewerbsfähigkeit, Einsatz betriebs- und immobilienwirtschaftlicher Steuerungsinstrumente und Integration immobilienwirtschaftlicher Informationstechnologie
Analyse der Finanzierungsstrukturen	<ul style="list-style-type: none"> • Das öffentliche Immobilienvermögen ist wertmäßig in einer Bilanz abzubilden • Die Finanzierung des Immobilienvermögens ist unter Berücksichtigung des jeweiligen Risikos auf Objektbasis zu analysieren • Die Tilgung der Verbindlichkeiten sollte langfristig angestrebt werden
Überprüfung der Privatisierungsmöglichkeiten	<ul style="list-style-type: none"> • Die vorhandenen Privatisierungsmöglichkeiten sind individuell zu analysieren – Unterscheidung zwischen der Privatisierung von Leistungen (Aufgaben- vs. Organisationsprivatisierung) und Vermögensprivatisierung

Abbildung 4-7: Übersicht Handlungsempfehlungen zur Professionalisierung

⁵⁹⁹ Hierzu zählen alle mit der Immobilie verbundenen Kosten (z.B. Instandhaltung, Bewirtschaftungskosten).

⁶⁰⁰ Vgl. u.a. Punkt 2.3.1.

⁶⁰¹ Auf Personalentwicklungsmaßnahmen wird gesondert unter Punkt 4.4.2 eingegangen.

4.2.1 Entwicklung einer Immobilienstrategie

Die empirischen Untersuchungen zeigten unter anderem Interessenkonflikte zwischen den verschiedenen Ressorts, den immobilienwirtschaftlichen Dienstleistern sowie der Verwaltungs- und Politikspitze.⁶⁰² Zusätzlich war eine Ineffizienz in der immobilienwirtschaftlichen Leistungserstellung zu beobachten.⁶⁰³ Beide Problemfelder sind auf eine fehlende bzw. unzureichende Strategie für das öffentliche Immobilienmanagement zurückzuführen.⁶⁰⁴

Überprüfung der aktuellen Strategie

Vor einer strategischen Neuausrichtung sind zunächst die Merkmale der vorhandenen Strategie und deren Umsetzungsstand zu analysieren.⁶⁰⁵ Hierzu bietet sich die Durchführung eines modularen Strategieworkshops (vgl. Abbildung 4-8) mit folgenden Zielen an:

- Aufnahme des Umsetzungsstands der aktuellen Strategie in der *strategischen Standortbestimmung*;⁶⁰⁶
- Analyse der *strategischen Leitplanken* zur Schaffung eines Verständnisses über die immobilienwirtschaftlichen Entscheidungsprozesse;

⁶⁰² Vgl. Abbildung 3-48. Siehe auch Weatherhead (1999), S. 103.

⁶⁰³ Vgl. Abbildung 3-63 und Abbildung 3-67. Siehe auch Floeting und Barthelme (1997), S. 3.

⁶⁰⁴ Eisenhardt hat den strategischen Entscheidungsprozess unter Berücksichtigung der Anforderungen des Tagesgeschäfts analysiert. Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass strategische Entscheidungen dann effektiv getroffen wurden, wenn ein gemeinsames Verständnis über die strategischen Ziele auf oberster Managementebene besteht, Konflikte schnell identifiziert und gelöst werden, Disziplin im Entscheidungsprozess eingehalten wird und politisches sowie parteiisches Verhalten eliminiert wird. Vgl. Eisenhardt (1999), S. 66. Nach Mintzberg ist eine Strategie für die Festlegung der Organisationsziele, die Bündelung der Ressourcen, die Legitimation der Organisation und der Motivation der Mitarbeiter erforderlich. Vgl. Mintzberg (1987b), S. 25-31. Für die Relevanz einer ganzheitlichen und gemeinsamen Strategie im öffentlichen Immobilienmanagement vgl. u.a. Linkston (1999), S. 254; Rabe (2001), S. 362; KGSt (2000b), S. 57; Gibson (1994), S. 10; Weatherhead (1999), S. 95; Simons (1993a), S. 649-650.

⁶⁰⁵ Aufgrund der diversen beteiligten Akteure ist davon auszugehen, dass im Ist-Zustand mehrere – zum Teil miteinander konkurrierende strategische Zielsysteme vorhanden sind. Vgl. Weatherhead (1999), S. 103. Daher sollten alle immobilienwirtschaftlichen Akteure im öffentlichen Immobilienmanagement am Strategieentwicklungsprozess teilnehmen. Der gemeinschaftliche Ansatz ist besonders wichtig, um vorhandene Interessenkonflikte aufzudecken und unterschiedliche Strategien sowie Zielsysteme aufzunehmen. Vgl. hierzu grundsätzlich Argyris (1997), S. 9-26.

⁶⁰⁶ Hierdurch wird herausgearbeitet, inwiefern die aktuelle Strategie für die einzelnen Teilnehmer von Bedeutung und wie zufriedenstellend der Umsetzungsstand ist.

- Aufnahme und Priorisierung der *Erfolgsfaktoren* und anschließende Bestimmung der *Zielerreichung* und des jeweiligen Handlungsbedarfs;
- Ableitung konkreter Verbesserungsmaßnahmen für den identifizierten *Handlungsbedarf*;⁶⁰⁷
- Überprüfung des jeweiligen Umsetzungsbeitrags der vorgeschlagenen Verbesserungsmaßnahmen und der dazugehörigen Umsetzungsmöglichkeiten im *strategischen Umsetzungsbarometer*.⁶⁰⁸

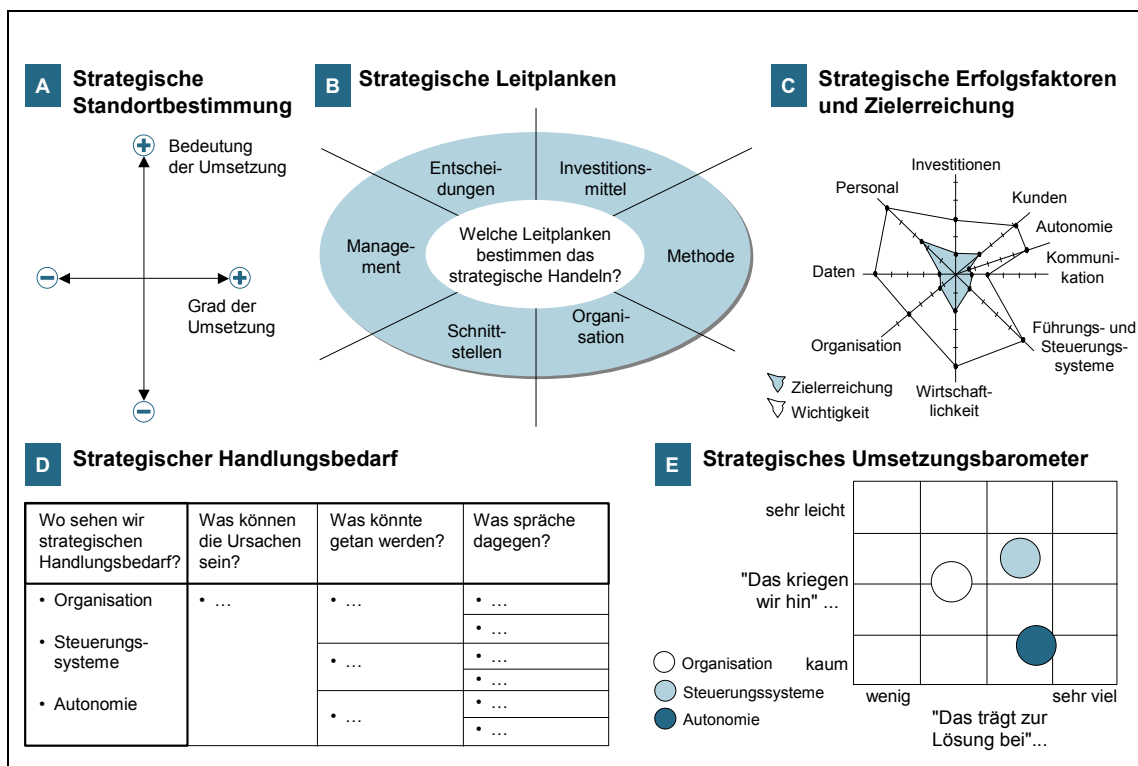


Abbildung 4-8: Workshopdesign zur Überprüfung der aktuellen Strategie

Zur Überwachung der strategischen Entwicklung empfiehlt sich eine Wiederholung des Strategieworkshops in regelmäßigen Abständen.⁶⁰⁹ Zur Berücksich-

⁶⁰⁷ Parallel hierzu sind eventuelle Umsetzungshemmnisse mit aufzunehmen.

⁶⁰⁸ So sollten z.B. die Maßnahmen, die einen hohen Umsetzungsbeitrag leisten und einen geringen Umsetzungsaufwand aufweisen, sofort umgesetzt werden. Maßnahmen mit einer geringen Umsetzungswahrscheinlichkeit und einem geringen Beitrag zur Lösung der Probleme hingegen sollten überhaupt nicht durchgeführt werden.

⁶⁰⁹ Z.B. einmal pro Jahr; im direkten Zusammenhang mit Reorganisationsmaßnahmen gegebenenfalls auch häufiger.

tigung möglichst viele Perspektiven und Interessen sollten Vertreter aus allen beteiligten Organisationsbereichen⁶¹⁰ teilnehmen.

Konkretisierung und Ausformulierung einer ganzheitlichen Immobilienstrategie

Der Strategieentwicklungsprozess für die öffentliche Hand unterscheidet sich in einem Punkt wesentlich von dem in der Privatwirtschaft.⁶¹¹ So finden in der Privatwirtschaft die Interessen der Unternehmensführer und Anteilseigner eine besondere strategische Bedeutung, im öffentlichen Bereich werden hingegen die strategischen Ziele vor allem durch das politische und soziale Umfeld vorgegeben.⁶¹² Ein Vergleich der Zielsysteme des privaten und des öffentlichen Sektors ist in Abbildung 4-9 dargestellt.⁶¹³

	Privater Sektor	Öffentlicher Sektor
Ziele	Erwerbswirtschaftliche Orientierung	Gemeinwohlorientierung
Wettbewerbssituation	Nachfrage und Preis (Konkurrenz)	Bedarf der öffentlichen Hand (Monopol)
Erfolgsmessung	Verzinsung des eingesetzten Kapitals	Bedarfsdeckung und Haushaltsausgleich
Ressourcen- und Ergebnisverantwortung	Kopplung	Loslösung
Preisgestaltung	Marktliche Preisgestaltung	Staatliche Gebührenpolitik
Personalführung	Funktionierende Anreiz- und Sanktionssysteme	Entkopplung von persönlicher Leistung und Entlohnung

Abbildung 4-9: Zielsysteme der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft⁶¹⁴

⁶¹⁰ Hierzu gehören die Verwaltungs- und Politikspitze, Nutzer, Eigentümer, Dienstleister sowie Querschnittsressorts (z.B. EDV-Abteilungen). Vgl. zum Veränderungsmanagement im öffentlichen Sektor z.B. White (2000), S. 162-177.

⁶¹¹ Zum Strategieentwicklungsprozess vgl. Mintzberg (1987a), S. 11-21; Mintzberg, Ahlstrand und Lampel (1999), S. 17; Mintzberg, Ahlstrand und Lampel (2000), S. 11-16. Eine umfassende Darstellung strategischer Ansätze finden sich u.a. bei Bowman, Singh und Thomas (2002), S. 31-51; Huff und Reger (1987), S. 211-227; Fahey und Christensen (1986), S. 167-181.

⁶¹² Vgl. Gibson (1994), S. 10; Weatherhead (1999), S. 86-95. Zum Strategieentwicklungsprozess im öffentlichen Bereich siehe auch Wilkinson und Monkhouse (1994), S. 16-17.

⁶¹³ Im Zusammenhang mit den aktuellen Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung ist jedoch eine Annäherung des Zielsystems der öffentlichen Hand an die Privatwirtschaft zu beobachten. Vgl. u.a. Budäus (1994), S. 57-63; Winnemöller (1998), S. 26; Straßheimer (1998b), S. 26.

⁶¹⁴ Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Naschold (1995a), S. 116; Nowak (1988), S. 16.

In den Strategieentwicklungsprozess sollten Vertreter aller betroffenen Organisationsbereiche eingebunden werden. Im Ergebnis können sich aufgrund unterschiedlicher Zielvorgaben und Strukturen individuelle Strategien für einzelne Organisationsbereiche herausbilden.⁶¹⁵

Die Entwicklung einer Strategie für den öffentlichen Sektor kann, wie Abbildung 4-10 zu entnehmen ist, in einem vierstufigen Prozess erfolgen.⁶¹⁶

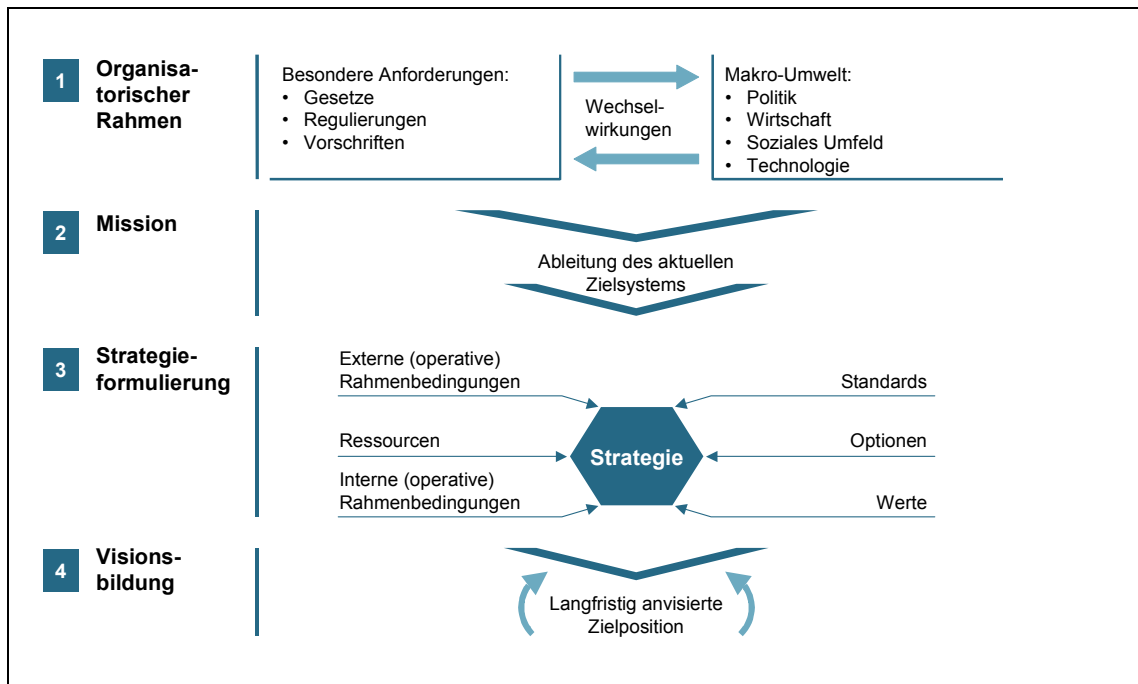


Abbildung 4-10: Strategieentwicklungsprozess für den öffentlichen Sektor⁶¹⁷

In der ersten Stufe ist der organisatorische Rahmen unter Berücksichtigung der besonderen Anforderungen⁶¹⁸ des öffentlichen Sektors und der Makro-Umwelt zu analysieren. Auf dieser Basis lässt sich anschließend die Mission als Zielsystem für die öffentliche Hand ableiten.⁶¹⁹ Ein Beispiel für ein *Mission Statement* zum öffentlichen Immobilienmanagement findet sich im *Los Angeles County*: *"The Mission of County Asset Management should be the comprehensive planned management of the County's diverse portfolio of real estate to assure*

⁶¹⁵ Vgl. Gibson (1994), S. 13.

⁶¹⁶ Vgl. Wilkinson und Monkhouse (1994), S. 17.

⁶¹⁷ Quelle: Wilkinson und Monkhouse (1994), S. 17.

⁶¹⁸ Z.B. die Anforderung, dass die öffentliche Hand die Ausbildung der Bevölkerung sicherstellen muss.

⁶¹⁹ Hierzu gehören der Zweck der Organisation, die Vision, die strategischen Maßnahmen, das Wertesystem und Verhaltenregeln. Wilkinson und Monkhouse (1994), S. 17-19.

optimum use, considering financing and funding sources, for the County's operations and maximum value from the excess."⁶²⁰ Im dritten Schritt werden die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung der definierten Mission in einer konkreten Strategie ausformuliert und im letzten Schritt schließlich die strategischen Gestaltungsparameter⁶²¹ festgelegt, die zur Erfüllung der Mission am besten geeignet sind. Da es sich beim öffentlichen Immobilienmanagement um ein System handelt, in dem sich die Umweltbedingungen kontinuierlich ändern, ist die Strategie regelmäßig zu überprüfen.⁶²²

In Abbildung 4-11 sind beispielhaft drei Basisstrategien für das öffentliche Immobilienmanagement dargestellt.⁶²³

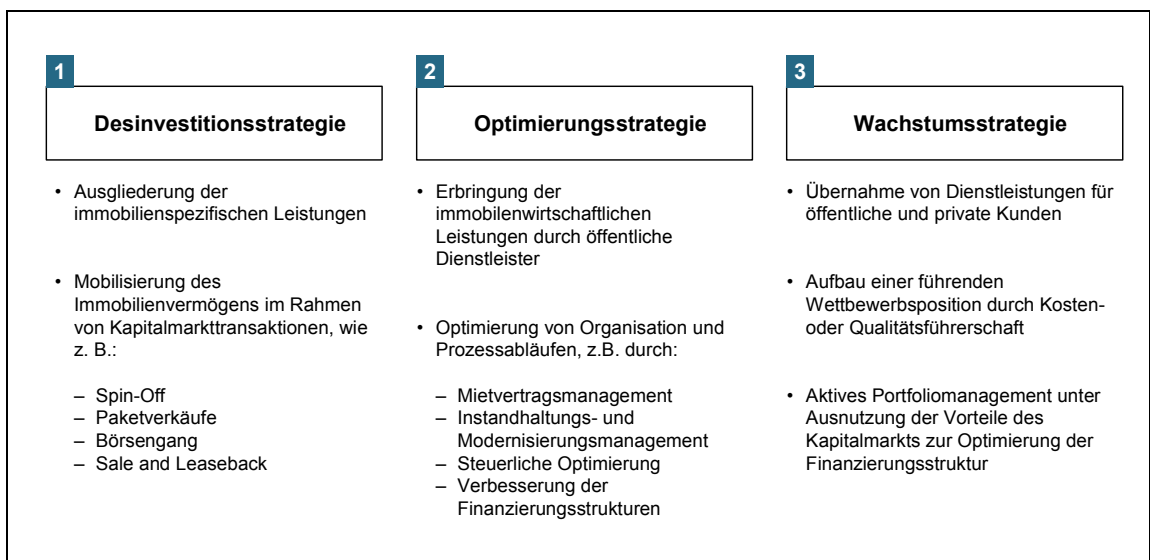


Abbildung 4-11: Strategische Alternativen im Immobilienmanagement

Ziele der Desinvestitionsstrategie sind die Veräußerung des öffentlichen Immobilienvermögens und die vollständige Ausgliederung der immobilienwirtschaftlichen Leistungserstellung.⁶²⁴ Bei der Optimierungsstrategie erbringt die öffentliche Hand die immobilienwirtschaftlichen Leistungen weiterhin eigenständig und

⁶²⁰ Los Angeles County Citizens Economy and Efficiency Commission (1995), S. 13.

⁶²¹ Hierzu zählen die Finanzierungsstrategie, die Portfoliostrategie, die Privatisierungsstrategie und die organisatorische Ausgestaltung. Zum Strategieentwicklungsprozess für das betriebliche Immobilienmanagement vgl. auch Schäfers (1997), S. 94-227.

⁶²² Vgl. Wilkinson und Monkhouse (1994), S. 19.

⁶²³ Vgl. zu strategischen Ansätzen zur Portfoliosteuerung z.B. Bone-Winkel (2000), S. 798-802. Vgl. zu Immobilienstrategien auch KGSt (2000b), S. 57-59.

führt dabei umfangreiche Reorganisationsmaßnahmen durch. Im Rahmen einer Wachstumsstrategie sollen neue Märkte erschlossen werden und das Portfolio durch ein aktives Portfoliomanagement erweitert werden.⁶²⁵

Die jeweils zu bevorzugende Strategie ist von den individuellen Zielsystemen und immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig.⁶²⁶ Dabei können sich für bestimmte Immobilientypen oder Organisationsbereiche unter Umständen auch unterschiedliche Teilstrategien ergeben. So ist beispielsweise für eine Stadt, die einen hohen Liquiditätsbedarf hat, die Desinvestitionsstrategie geeignet. Sollen die immobilienwirtschaftlichen Aktivitäten hingegen die langfristige Entwicklung einer Stadt beeinflussen, ist die Optimierungs- oder die Wachstumsstrategie zu präferieren.

4.2.2 Einführung eines Immobilienportfolio-Managements

Ein aktives Immobilienmanagement erfordert eine intensive Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Möglichkeiten der Immobilienbereitstellung und -verwertung: *"A more active property management would mean that the authorities need to know the costs and benefits of different alternatives. The question then arises as to what type of values are of interest from the perspective of different types of possible structural changes, e.g. relocation and concentration of activities."*⁶²⁷ Hierzu kann das Immobilienportfolio-Management als unterstützendes Instrument eingesetzt werden.⁶²⁸ Es umfasst die systematische Planung, Steuerung und Kontrolle eines Bestands von Grundstücken und Gebäuden mit dem Ziel, Erfolgspotenziale aufzubauen.⁶²⁹

Werden die in den empirischen Untersuchungen identifizierten Defizite des öffentlichen Immobilienmanagements (z.B. die bisher nicht genutzten Optimierungspotenziale hinsichtlich der Flächenbereitstellung, ineffiziente Leistungser-

⁶²⁴ Diese Strategie hat besondere Relevanz im Zusammenhang mit der Forderung, dass sich die Aufgabenwahrnehmung der öffentlichen Verwaltung ausschließlich auf Kernaufgaben der öffentlichen Hand beschränken sollte. Vgl. hierzu Byrne (1994), S. 7.

⁶²⁵ Vgl. hierzu Punkt 4.2.2.

⁶²⁶ Z.B. Struktur des Portfolios, Flächenbedarf, Flächenüberhang, Lage im Immobilienmarkt etc.

⁶²⁷ Lundström und Lind (1996), S. 36.

⁶²⁸ Vgl. Pelzl und Amon (2002b), S. 10.

⁶²⁹ vgl. Bone-Winkel (2000) S. 767.

stellung und fehlende immobilienwirtschaftliche Transparenz) betrachtet, so benötigt die öffentliche Hand ein Immobilienportfolio-Management⁶³⁰ vor allem zur Analyse der Vermögensallokation, zur Flächenoptimierung und zur Identifikation von Überschussimmobilien.⁶³¹

Analyse der Vermögensallokation

Das gesamte Immobilienportfolio der öffentlichen Hand muss zunächst hinsichtlich der gebundenen Vermögenswerte analysiert werden. Hierbei ist jede einzelne Immobilie im Bestandsportfolio zu berücksichtigen.⁶³²

In Abbildung 4-12 ist beispielhaft ein Fragenkatalog zur Analyse des öffentlichen Immobilienbestands zusammengestellt.

Strukturen	Welche Immobilien hat die öffentliche Hand? Welche Immobilien liegen konkret vor?	Analyse des öffentlichen Immobilienbestands
Vermögensverwendung	Warum hat sie genau das Vermögen? Wie und wann wird es aktuell genutzt? Wird dieses Vermögen zur öffentlichen Aufgabenerledigung zwingend benötigt ? In welchen Ausmaß und in welcher Art? Laufend oder befristet?	
Kosten	Was kostet das Vermögen? Wo fallen die Kosten an, und was sind die Hauptkostenblöcke ? Wie und wo können die Kosten abgebaut werden?	
Rahmenbedingungen	Gibt es einschränkende Rahmenbedingungen , z.B. die Nutzung für öffentliche Zwecke?	
Optimierungspotenzial	Sind Rationalisierungsmaßnahmen erforderlich, konzipiert oder umgesetzt? Wenn ja, welche? Gibt es Brennpunkte, Schwachstellen, Stärken im Immobilienbestand?	

Abbildung 4-12: Kernfragen zur Analyse des öffentlichen Immobilienbestands⁶³³

⁶³⁰ In der Forschung zum betrieblichen Immobilienmanagement haben sich seit Anfang der 90er Jahre zunehmend theoretische Konstrukte zum aktiven Portfoliomanagement herausgebildet. Vgl. hierzu grundlegend Bone-Winkel (1994), Sivitanides, *et al.* (1999), S. 23-32, Walbröhl (2001); Byrne und Lee (1997), S. 37-46.

⁶³¹ Zur Notwendigkeit des Portfoliomanagements für den öffentlichen Sektor siehe u.a. Bond und Dent (1988), S. 369; Deakin (2002), S. 19; French und Hague (1999), S. 69-84; Byrne (1994), S. 5-8; Carter (1999), S. 275-283; Simons (1993a), S. 649-650. *Burgstaller* vergleicht das Portfoliomanagement der öffentlichen Hand mit dem Management offener Immobilienfonds. Vgl. *Burgstaller* (2002), S. 4-6.

⁶³² Vgl. Audit Commission (2000b), S. 14-20.

Im Ergebnis liefert die Analyse des Immobilienbestands eine vollständige Darstellung der in den Immobilien gebundenen Vermögenswerte sowie deren Verwendung. Zusätzlich wird eine erste Übersicht über die vorhandenen Optimierungspotenziale erstellt. Auf Basis der dadurch gewonnenen Erkenntnisse können Maßnahmen zur Flächenoptimierung und Überschussimmobilien identifiziert werden.⁶³⁴

Maßnahmen zur Flächenoptimierung

Es wurde bereits dargelegt, dass die öffentliche Hand heute teilweise über zu viele und/oder zu teure Flächen verfügt, als sie zur Erbringung der öffentlichen Leistungen benötigt.⁶³⁵ Im Rahmen der Flächenoptimierung stellt sich daher zunächst die Frage, wie diese Überbereitstellung analysiert werden kann.⁶³⁶ Hierzu ist für alle Immobilien zu überprüfen, ob es günstigere Bereitstellungsalternativen gibt. Dies kann beispielsweise in Anlehnung an den in Abbildung 4-13 dargestellten Fragenkatalog erfolgen.⁶³⁷

Betriebsnotwendige Immobilien	
Verwaltungsgebäude	Servicegebäude
<ul style="list-style-type: none"> ➔ Können die Leistungen auch mit weniger Flächen sichergestellt werden? ➔ Kann der Standort gegen einen günstigeren Standort ausgetauscht werden? ➔ Können die Verwaltungsgebäude mit anderen Verwaltungseinheiten geteilt/zusammengelegt werden? 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Ist die Immobilie wirtschaftlich tragbar? ➔ Werden die Serviceleistungen an der richtigen Lokation angeboten? ➔ Können die Serviceleistungen anders (besser) angeboten werden?

Abbildung 4-13: Identifikation von Optimierungspotenzialen in der Flächenbereitstellung⁶³⁸

⁶³³ Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an KGSt (2000b), S. 48.

⁶³⁴ Vgl. Beyersdorff und Nagel (2003), S. 10.

⁶³⁵ Vgl. z.B. Portz und Düsterdiek (1999), S. 11-12. Siehe auch Punkt 2.3.5.

⁶³⁶ Es werden hier nur die von der öffentlichen Hand genutzten betriebsnotwendigen Immobilien betrachtet. Die Analyse der nicht betriebsnotwendigen Immobilien wird nachfolgend separat behandelt.

⁶³⁷ So konnte die Stadt Birmingham beispielsweise von 1994 bis 2000 den Umfang nicht effizient genutzter Liegenschaften von 216 Gebäuden und 316 Morgen Land auf 16 Gebäude und 4 Morgen Land reduzieren. Vgl. Audit Commission (2000b), S. 33-34.

⁶³⁸ Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Audit Commission (2000b), S. 35.

Stellt man sich schließlich die Frage, welche Maßnahmen zur Flächenoptimierung herangezogen werden können, so bieten sich verschiedene Möglichkeiten, wie z.B.:⁶³⁹

- das *Zusammenlegen* mehrerer Verwaltungseinheiten;
- das Umziehen in andere Gebäude mit *effizienteren Raumstrukturen*;
- die Wahl eines *Standorts* oder Gebäudes mit einer günstigeren Miete;⁶⁴⁰
- das Einrichten von *Großraumbüros*;
- das *Teilen eines Arbeitsplatzes* durch mehrere Mitarbeiter.⁶⁴¹

Darüber hinaus ist bei der Flächenplanung die zukünftige Entwicklung des Flächenbedarfs der öffentlichen Hand zu berücksichtigen. Hier spielen unter anderen das zunehmende elektronische Leistungsangebot der öffentlichen Verwaltung (z.B. elektronische Steuererklärung) als auch die zunehmende Privatisierung eine entscheidende Rolle.

Identifikation von Überschussimmobilien

Es wurde bereits gezeigt, dass sich das Immobilienportfolio der öffentlichen Hand aus betriebsnotwendigen und nicht betriebsnotwendigen Immobilien zusammensetzt. Überschussimmobilien sind diejenigen nicht betriebsnotwendigen Immobilien, für die eine Veräußerung aus immobilienwirtschaftlicher Perspektive die beste Alternative darstellt.⁶⁴²

Ein ausnahmsloser Verkauf der nicht betriebsnotwendigen Immobilien ist nicht immer sinnvoll.⁶⁴³ Durch eine kurzfristige Veräußerung aller Immobilien würde nicht nur der Markt überschwemmt – was zu einer Reduzierung der Veräußerungserlöse führen würde –, sondern es würde auch die zukünftige immobilienwirtschaftliche Gestaltungsfähigkeit der öffentlichen Hand stark einschränken.

⁶³⁹ Vgl. auch Maßnahmen zur Flächenoptimierung bei Audit Commission (2000b), S. 34-44; RICS (2002), S. 28-30.

⁶⁴⁰ Diese Maßnahme ist besonders bei öffentlichen Leistungen von Bedeutung, die keine unmittelbare Bürgernähe bedürfen. Hierfür können in günstigen Stadtrandlagen (z.B. Gewerbegebieten) Verwaltungszentren errichtet werden.

⁶⁴¹ Z.B. bei Teilzeitbeschäftigten oder Mitarbeitern im Außendienst.

⁶⁴² Im Englischen wird der Begriff *surplus property* verwendet. Vgl. Martindale (1999), S. 209-211.

Es ist vielmehr erforderlich, das nicht betriebsnotwendige Immobilienportfolio sorgfältig hinsichtlich der Verwertungsalternativen (Halten oder Veräußern) zu analysieren.⁶⁴⁴ Eine Checkliste zur Überprüfung ist hierzu in Abbildung 4-14 dargestellt.

A	Einnahmegenerierung	Ist die erzielte Rendite mit der im Markt erzielten Rendite vergleichbar?	<input type="checkbox"/>	Action Plan
		Kann diese Aussage zahlenmäßig belegt werden?	<input type="checkbox"/>	
B	Sozialer Nutzen und Entwicklung des Wirtschaftsstandorts	Rechtfertigen die Aufwendungen den erzielten <i>output</i> bzw. <i>outcome</i> , d.h.	<input type="checkbox"/>	
		• Wie viele Arbeitsplätze werden geschaffen?	<input type="checkbox"/>	
		• Tragen die bereitgestellten Immobilien zur Verbesserung der öffentlichen Zielerreichung bei?	<input type="checkbox"/>	
		• Können die Ziele auch anders (günstiger) erreicht werden?	<input type="checkbox"/>	

Abbildung 4-14: Checkliste zur Überprüfung des nicht betriebsnotwendigen Immobilienbestands⁶⁴⁵

Die entscheidenden Kriterien, ob eine nicht betriebsnotwendige Immobilie veräußert oder weiter im Bestand gehalten werden soll, sind entweder ein nachhaltig positiver Beitrag zu den Einnahmen des öffentlichen Haushalts oder ein sozialer Nutzen zur Entwicklung des Wirtschaftsstandorts. Werden beide Kriterien nicht erfüllt, so ist ein Veräußerungsplan aufzustellen, der die aktuelle Marktsituation und deren Entwicklung berücksichtigt.⁶⁴⁶

⁶⁴³ Vgl. hierzu auch Beyersdorff und Nagel (2003), S. 10.

⁶⁴⁴ Vgl. Audit Commission (2000b), S. 36; Winnemöller (1998), S. 27.

⁶⁴⁵ Quelle: Audit Commission (2000b), S. 36.

⁶⁴⁶ Alternativ können die nicht betriebsnotwendigen Immobilien in eine eigenständige Gesellschaft unter privater Beteiligung überführt und von dort aus weiterveräußert werden. Der Vorteil dabei wäre eine kurzfristige Bereinigung des öffentlichen Immobilienportfolios bei gleichzeitiger Liquiditätsgenerierung. Diese organisatorische Trennung wird beispielsweise von Martindale vorgeschlagen. Vgl. Martindale (1995), S. 10-21; Martindale (1999), S. 207-215.

4.2.3 Optimierung der Organisationsstrukturen

Die durchgeführten empirischen Untersuchungen haben deutliche Schwächen in der Organisation des öffentlichen Immobilienmanagements gezeigt. Besondere Probleme zeigten sich vor allem in der Vielzahl der Beteiligten und der unklaren Zuordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen.⁶⁴⁷

Nachfolgend finden sich ein Vorschlag zur Analyse der Strukturen und Handlungsempfehlungen für die Organisation des Immobilienmanagements im öffentlichen Sektor.

Analyse der Organisationsstrukturen

Zur Analyse der Immobilienorganisation bietet sich zunächst eine Funktionsanalyse oder ein Funktionsbenchmarking an.⁶⁴⁸ Das Vorgehensprinzip der Funktionsanalyse ist in Abbildung 4-15 dargestellt.

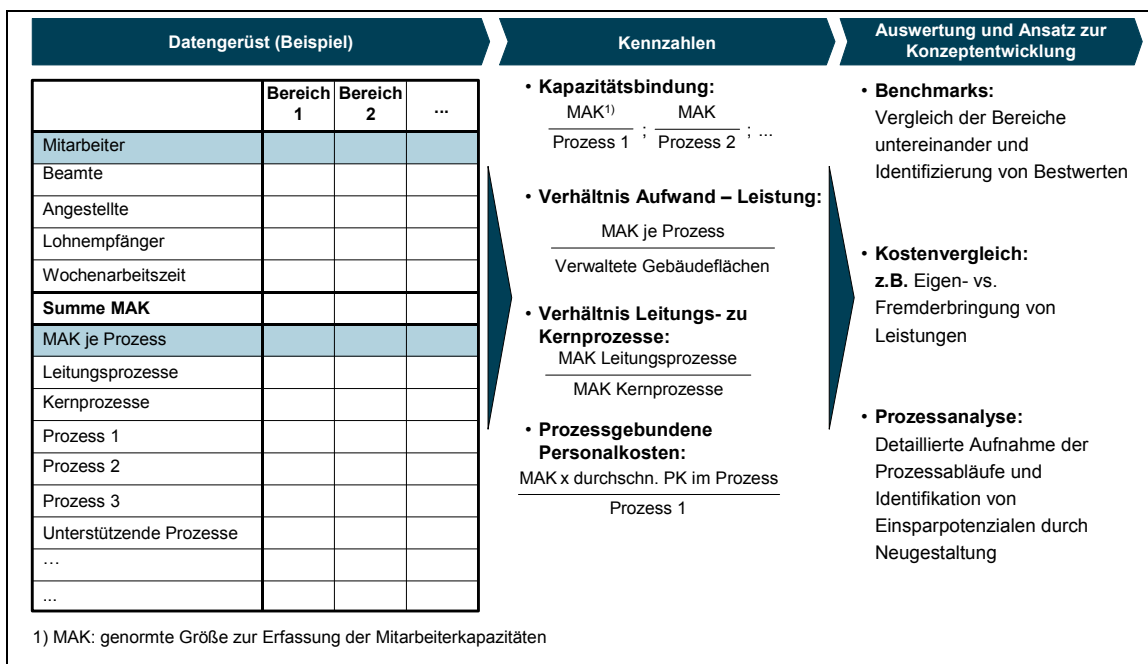


Abbildung 4-15: Prinzip einer immobilienwirtschaftlichen Funktionsanalyse

⁶⁴⁷ Die Wahl der Rechtsform ist für die organisatorische Ausgestaltung grundsätzlich nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Vgl. Übersicht zu den möglichen Rechtsformen in Anhang A. Sind jedoch Privatisierungsaktivitäten geplant (Punkt 4.2.5), so ist dieses bei der Organisationsentwicklung mit zu berücksichtigen. Ein Organisationsbereich, für den eine Privatisierung mittelfristig vorgesehen ist, sollte möglichst frühzeitig so ausgestaltet und dimensioniert werden, dass die Privatisierung ohne weitere organisatorische Maßnahmen durchgeführt werden kann.

⁶⁴⁸ Vgl. zum Funktionsbenchmarking z.B. Gerberich (1998), S. 29-30.

Im ersten Schritt sind für alle beteiligten Einheiten (ressortübergreifend) die immobilienwirtschaftlichen Funktionen für jeden einzelnen Mitarbeiter aufzunehmen.⁶⁴⁹ Im Ergebnis zeigt sich die Verteilung des Mitarbeitereinsatzes über die gesamte immobilienwirtschaftliche Prozesskette. Auf Basis des aufgenommenen funktionsspezifischen Ressourceneinsatzes können dann gezielt immobilienwirtschaftliche Benchmarks und Kennzahlen abgeleitet werden. Diese können sowohl zwischen den einzelnen Ressorts als auch mit anderen Kommunen oder privaten Anbietern verglichen werden.⁶⁵⁰

Die Bestandsaufnahme ist jedoch nicht nur zur Durchführung eines immobilienwirtschaftlichen Benchmarking von großer Bedeutung. Vielmehr ist die Kenntnis der aktuellen Strukturen für die Weiterentwicklung der Immobilienorganisation erforderlich, so beispielsweise für einen geplanten Personaltransfer, für die Definition der Schnittstellen sowie für die Zuordnung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen.

Anforderungen an die Organisation des Immobilienmanagements im öffentlichen Sektor

Im Einzelnen sollte eine Immobilienorganisation für den öffentlichen Sektor die folgenden Anforderungen erfüllen:⁶⁵¹

- (1) *Die Immobilieneinheit ist zentral zu führen und wesentliche Funktionen sind in einer zentralen Einheit zusammenzuführen*

Zu den Aufgaben der zentralen Führung gehören die Vorgabe einer einheitlichen Richtung, der Abgleich der unterschiedlichen Interessen sowie die Kon-

⁶⁴⁹ Dafür sind zunächst die immobilienwirtschaftlichen Prozesse zu definieren. Z.B. Instandhaltung, Portfoliomanagement, Vertragsmanagement etc. Bei der Bestandsaufnahme ist dann personenscharf der jeweilige Zeitbedarf des einzelnen Mitarbeiters auf die verschiedenen Prozesse zu verteilen.

⁶⁵⁰ Zum Benchmarking vgl. grundlegend Sabisch (1997). Zur Durchführung eines Benchmarkings in der öffentlichen Gebäudewirtschaft vgl. z.B. Knirsch (1999), S. 21-24. Das Problem beim Vergleich von Kennzahlen zwischen unterschiedlichen Anbietern ist jedoch die eingeschränkte Vergleichbarkeit aufgrund vorhandener Unterschiede in der Definition der untersuchten Prozesse.

⁶⁵¹ Die nachfolgend dargestellten Prämissen zur Ausgestaltung einer Immobilienorganisation für die öffentliche Hand leiten sich aus den durchgeführten empirischen Untersuchungen, aus den geführten Expertengesprächen und aus der Analyse der relevanten Literatur ab. Vgl. u.a. KGSt (1996b); Langner und Wiegandt (2002), S. 13; Portz und Düsterdiek (1999), S. 6-11.

trolle und Steuerung der immobilienwirtschaftlichen Aktivitäten.⁶⁵² In der zentralen Immobilieneinheit sollten sowohl kaufmännische als auch Serviceaufgaben gebündelt werden, um maximale Synergieeffekte zu realisieren.⁶⁵³

(2) *Zur Optimierung des Leistungserstellungsprozesses ist eine Fokussierung auf die jeweiligen Kernaufgaben erforderlich*

Die immobilienwirtschaftlichen Aufgaben sind organisatorisch von den übrigen Verwaltungsaufgaben zu trennen und in spezialisierten Immobilieneinheiten zu bündeln. Die verschiedenen Verwaltungsbereiche sollten sich jeweils ausschließlich auf die individuellen Kernaufgaben konzentrieren.⁶⁵⁴

(3) *Alle immobilienwirtschaftlichen Leistungen müssen verursachungsgerecht abgerechnet werden*

Die verursachungsgerechte Verrechnung der Leistungen ist die Voraussetzung für den wirtschaftlichen Umgang mit der Ressource Immobile und mit den verbundenen immobilienwirtschaftlichen Leistungen.⁶⁵⁵ Folglich sind für die Nutzung der Immobile eine Miete und für sonstige immobilienwirtschaftliche Leistungen ein entsprechendes Entgelt zu entrichten.⁶⁵⁶

(4) *Die Immobilienorganisation ist so auszugestalten, dass sie wettbewerbsfähig ist*

Zur wettbewerbsfähigen Ausgestaltung des Immobilienbereichs zählen die Dimensionierung, die Kostenstrukturen und die Sicherstellung der Qualität der Leistungserstellung. Eine Verpflichtung, Leistungen über einen sogenannten

⁶⁵² Das Zusammenführen der wesentlichen strategischen Funktionen in einer Einheit ist vor allem zum Aufbau eines übergreifenden Portfoliomanagements und zur Optimierung der Finanzierungsstrukturen erforderlich. Vgl. KGSt (2000b), S. 35-37. Durch eine Zentralisierung der immobilienwirtschaftlichen Aktivitäten werden sowohl Kosten gespart als auch die Zielerreichung verbessert. Vgl. Simons (1993a), S. 640. Die Vor- und Nachteile von zentral und dezentral ausgerichteten Immobilienorganisationen werden auch von Schäfers diskutiert. Schäfers (1997), S. 205-214.

⁶⁵³ Vgl. Portz und Düsterdiek (1999), S. 8.

⁶⁵⁴ Vgl. Naschold, et al. (1996), S. 75-79. Eisenhardt und Sull formulieren dies als "Zeroing in on key processes". Vgl. Eisenhardt und Sull (2001), S. 108. Die klare Abgrenzung der Aufgabenwahrnehmung ist ebenfalls zur Steuerung der Organisationseinheiten und für eine eventuell vorgesehene Privatisierung erforderlich.

⁶⁵⁵ Bisher ist die Auffassung noch weit verbreitet, dass die öffentlichen Immobilien quasi umsonst zur Verfügung gestellt werden. Vgl. Lundström (1991), S. 8. Siehe zur Leistungsverrechnung auch Punkt 4.3.4.

Kontrahierungszwang nur von der eigenen Immobilienorganisation zu beziehen, schwächt die Konkurrenzfähigkeit und ist daher möglichst nicht anzustreben.⁶⁵⁷ Ein eventuell vorhandener Personalüberhang ist zudem von der Immobilieneinheit möglichst frühzeitig organisatorisch zu trennen, um von Beginn an schlanke Strukturen aufzubauen.⁶⁵⁸

(5) *Einführung betriebs- und immobilienwirtschaftlicher Steuerungsinstrumente*

Das kameralistische Rechnungswesen muss zur Darstellung des Ressourcenverbrauchs durch ein betriebswirtschaftliches Rechnungswesen mit einer immobilienwirtschaftlich ausgerichteten Kosten- und Leistungsrechnung abgelöst werden.⁶⁵⁹ Zusätzlich sind zur Identifikation und Realisierung von Optimierungspotenzialen immobilienwirtschaftliche Steuerungsgrößen einzuführen.⁶⁶⁰

(6) *Optimierung der immobilienwirtschaftlichen Prozesse und Integration immobilienwirtschaftlicher Informationstechnologie*

Im Zusammenhang mit der organisatorischen Neuausrichtung sind die Prozesse unter Berücksichtigung der Möglichkeiten moderner Informationstechnologie zu optimieren.⁶⁶¹

4.2.4 Analyse der Finanzierungsstrukturen

Die Finanzierung der Immobilien der öffentlichen Hand wird bisher zum größten Teil indirekt über den Haushalt getragen. Eine direkte und objektbezogene (z.B. Hypotheken, Sale und Leaseback) Immobilienfinanzierung ist hingegen im öf-

⁶⁵⁶ Vgl. hierzu auch Portz und Düsterdiek (1999), S. 8. Durch die Verrechnung wird ebenfalls die immobilienwirtschaftliche Transparenz erhöht.

⁶⁵⁷ Vgl. bzgl. Auswirkungen von protektionistischen Maßnahmen z.B. Dahl (1993), S. 626-628.

⁶⁵⁸ Zu große Strukturen und andauernde organisatorische Veränderungen verringern die Leistungsfähigkeit der Zielorganisation. Der Personalüberhang kann temporär für Sonderaufgaben eingesetzt und mittelfristig durch natürliche Fluktuation abgebaut werden.

⁶⁵⁹ Vgl. hierzu grundlegend Budäus (1997), S. 43-55 und Erfahrungsbericht aus der Praxis Ruter (1997), S. 57-70.

⁶⁶⁰ Z.B. Immobilienkosten je Mitarbeiter, Flächenbedarf je Mitarbeiter, Reinigungskosten je m². Vgl. Knirsch und Vogel (2001), S. 44-82.

⁶⁶¹ Vgl. zum Vorgehen der Prozess- und Organisationsoptimierung im öffentlichen Immobilienmanagement auch Straßheimer und Thomaß (2000), S. 508-512. So führte die Optimierung des Immobilienmanagements bei der British Telekom zu jährlichen Einsparungen in Höhe von 20 Prozent der ursprünglichen Immobilienkosten. Vgl. Weatherhead (1999), S. 98.

fentlichen Sektor bislang eher die Ausnahme. Dies bedingt, dass die mit den Immobilien verbundenen Kapitalkosten in der Praxis nicht transparent sind.⁶⁶²

Gerade im Hinblick auf die Beseitigung des großen Sanierungsstaus besteht ein hoher Kapitalbedarf.⁶⁶³ Dieser hat sich in der Vergangenheit insbesondere aufgrund unterlassener Instandhaltung aufgebaut. Die Finanzierung der erforderlichen Instandhaltungsmaßnahmen hat sich hierbei als besonders schwer gestaltet, da diese im Haushalt nicht als Investitionen, sondern als Konsumtionen kategorisiert sind und für die daher gemäß Art. 115 (1) des Grundgesetzes keine Kreditaufnahme möglich ist.⁶⁶⁴

Damit auch in Zeiten angespannter Haushaltslage die erforderlichen Investitionen trotzdem durchgeführt werden können, versucht die öffentliche Hand zunehmend auf privates Kapital und innovative Finanzierungsinstrumente zurückzugreifen.⁶⁶⁵ Zur Überprüfung der Finanzierungsstrukturen und -möglichkeiten können die nachfolgenden Maßnahmen herangezogen werden.⁶⁶⁶

(1) *Erstellung einer Bilanz*

Als Voraussetzung für die Überprüfung der Finanzierungs- und Vermögensstrukturen ist zunächst eine Bilanz zu erstellen.⁶⁶⁷ Es muss dabei der gesamte Immobilienbestand bewertet, sowie das Eigenkapital und die Verbindlichkeiten ermittelt werden.⁶⁶⁸

(2) *Optimierung der Fremdkapitalstrukturen und Berücksichtigung der Risikoverteilung*

Im Rahmen der finanztechnischen Möglichkeiten stehen der öffentlichen Hand grundsätzlich zwar günstige Kreditformen zur Verfügung (z.B. Kommunalkredite), oftmals können diese jedoch nicht für immobilienwirtschaftliche Maßnah-

⁶⁶² Vgl. Lundström (1991), S. 8.

⁶⁶³ Vgl. Straßheimer (1998a), S. 875.

⁶⁶⁴ Vgl. Straßheimer (1999b), S. 24.

⁶⁶⁵ Vgl. Schaaf (2003), S. 11.

⁶⁶⁶ Die nachfolgenden Maßnahmen bieten lediglich einen grundsätzlichen Überblick. Für weitere Überlegungen wird auf die entsprechende Literatur verwiesen. Vgl. hierzu grundlegend z.B. Schulte, *et al.* (2002); Schöpe (2000). Auf eine detaillierte Behandlung steuerlicher Auswirkungen wird an dieser Stelle verzichtet.

⁶⁶⁷ Vgl. Kaganova, Nayyar-Stone und Peterson (2000), S. 2-3; Detemple und Marettek (2001), S. 30-32.

men herangezogen werden. Alternativ kann die öffentliche Hand jedoch auch auf andere Formen der Fremdfinanzierung zurückgreifen, wie z.B.:⁶⁶⁹

- Kreditfinanzierung (z.B. Hypotheken, Bankkredite);
- Kreditsubstitute (Factoring, Forfaitierung);
- Leasing (Sale und Leaseback, Lease und Leaseback);⁶⁷⁰
- Gläubigerpapiere (Mortgage backed securities, Schuldverschreibungen).

Die Entscheidung über die zu bevorzugende Finanzierungsstruktur ist vom Einzelfall abhängig und muss immer unter Berücksichtigung der Gesamtsituation (z.B. Steuern, Gesetze, Vergabe- und Vertragsrecht) und den individuellen Immobileneigenschaften getroffen werden.⁶⁷¹ Zudem sollten die Finanzierungsstrukturen so gewählt werden, dass sie sowohl Risikogesichtspunkte als auch die Laufzeit der Verbindlichkeiten berücksichtigen.⁶⁷²

(3) *Aufsetzen eines Tilgungsplans für die Verbindlichkeiten*

Es ist des Weiteren anzustreben, dass die zukünftigen Einnahmen (d.h. Miete und Veräußerungserlös) aus den Immobilien, zur Rückzahlung der aufgenommenen Kredite verwendet werden.⁶⁷³ Das Immobiliengeschäft darf langfristig kein Zuschussgeschäft sein, die Immobilien sollten sich vielmehr selber tragen und möglichst auch einen positiven Beitrag zur Haushaltsentlastung leisten.

(4) *Aufnahme privater Partner*

Neben der Fremdfinanzierung besteht zur Kapitalbeschaffung zudem die Möglichkeit, Kooperationen mit Partnern aus der Privatwirtschaft einzugehen. Hierzu

⁶⁶⁸ Vgl. hierzu Modellprojekt "Doppischer Kommunalhaushalt in NRW" (2002).

⁶⁶⁹ Vgl. Schaaf (2003), S. 11. Vgl. grundlegend Breuer (2001).

⁶⁷⁰ Sale und Leaseback Transaktionen werden im öffentlichen Bereich teilweise stark kritisiert. Siehe. z.B. KGSt (2000a), S. 26.

⁶⁷¹ Vgl. Schaaf (2003), S. 11; Portz und Düsterdiek (1999), S. 16-19.

⁶⁷² Vgl. zur Risikobetrachtung von Immobilieninvestitionen Vogler (1998), S. 273-306. Durch die Verwendung unterschiedlicher Diskontierungssätze könnten zusätzlich die spezifischen Risikoprofile der Immobilien in den Finanzierungsstrukturen abgebildet werden. Die Trennung von der typischen kameralistischen Finanzierung und einer in der Privatwirtschaft üblichen objektorientierten Finanzierung muss aus Sicht Winnemöllers dringend durchgeführt werden. Hierdurch könnte der Haushalt erheblich entlastet werden. Vgl. Winnemöller (1998), S. 28.

⁶⁷³ Vgl. Interview mit Dr. Oerter, Anhang C.2.1, S. 342.

bieten sich Kooperationen nach dem sogenannten Public Private Partnership Modell (PPP) bzw. die private Finanzierung öffentlicher Bauvorhaben an.⁶⁷⁴ Im Rahmen dieser Kooperationen sollen Fachwissen und Geldmittel privater Unternehmen mit der Verwaltungskompetenz und der politischen Steuerung der öffentlichen Hand zusammengeführt werden. Zudem ist die Risikoverteilung gerade bei Entwicklungsprojekten ein besonders wichtiger Aspekt der Kooperation.⁶⁷⁵ Hierzu bringt die öffentliche Hand beispielsweise Grundstücke in eine Partnerschaft ein und der private Partner trägt das finanzielle Entwicklungsrisiko, wobei die Entwicklungsgewinne geteilt werden. Als Partner für die öffentliche Hand sind verschiedene Investoren denkbar, wie z.B. Immobilienfonds, Versicherungen oder sonstige institutionelle Anleger.⁶⁷⁶ Hier ist aber ebenfalls wieder im Einzelfall die zu bevorzugende Lösung zu bestimmen.

4.2.5 Überprüfung der Privatisierungsmöglichkeiten

Die durchgeführten empirischen Untersuchungen haben gezeigt, dass die vorhandenen Privatisierungspotenziale nur zu einem geringen Teil ausgenutzt werden, obwohl die Privatisierungsauswirkungen überwiegend positiv eingeschätzt werden.⁶⁷⁷ Betrachtet man die gegenwärtigen Diskussionen zur Optimierung der Leistungstiefe im öffentlichen Bereich, so werden mit einer Privatisierung die folgenden Ziele verfolgt:⁶⁷⁸

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch Verbesserung der Kostenstrukturen und der Qualität;
- Professionalisierung des Immobilienmanagements durch Know-how aus der Privatwirtschaft;
- Entpolitisierung des Geschäftsbetriebs;

⁶⁷⁴ Vgl. Kruse (2001), S. 66; Jacob und Kochendörfer (2000), S. 1.

⁶⁷⁵ Vgl. Straßheimer (1998a), S. 875; Hopp (2001), S. IM12.

⁶⁷⁶ Vgl. Hentschel (1995), S. 6; Portz und Düsterdiek (1999), S. 16-17.

⁶⁷⁷ Siehe auch Floeting und Barthelme (1997), S. 4. Ähnliche Ergebnisse zeigte die 1993 von *Hentschel* durchgeführte Untersuchung zum öffentlichen Immobilienmanagement in den USA. Als Ursache für den geringen Privatisierungsstand wurde dabei die Selbstprotektion der Verwaltung identifiziert. Vgl. Hentschel (1995), S. 3. Zwei Untersuchungen von 1998 zeigen jedoch eine zunehmende Privatisierungsaktivität in den USA. Vgl. Hentschel (1998), S. 10-11. Cochran (1998), S. 2.

- Umgehung des öffentlichen Dienst- und Besoldungsrechts;
- Entlastung der öffentlichen Haushalte durch Privatisierungserlöse und dem Wegfall eventuell vorhandener Subventionen im Immobilienbereich.

Durch die Festlegung einer optimalen Leistungstiefe soll das bestmögliche Verhältnis zwischen der intern zu verantwortenden Aufgabenerstellung und der von externen Dienstleistern zu erfüllenden Teilaufgaben gefunden werden (Make-or-buy-Entscheidung).⁶⁷⁹ Obwohl sich in jüngster Zeit viele öffentliche Einrichtungen mit der Privatisierung befassen,⁶⁸⁰ zeigen sich jedoch in der praktischen Umsetzung verschiedene Probleme, die auch bei der Privatisierung des Immobilienmanagements zu berücksichtigen sind.⁶⁸¹ Zunächst ist die oftmals zu beobachtende Richtungsänderung nach einem politischen Machtwechsel zu nennen. So kommt es häufig dazu, dass nach einem Machtwechsel in der Vergangenheit begonnene Privatisierungsprojekte gestoppt bzw. neue Projekte initiiert werden. Zudem ist der richtige Preis für die private Leistungsermittlung nach der Privatisierung festzulegen. Gerade bei Leistungen, die nur schwer wirtschaftlich erbracht werden können, stellt die Preisfindung ein besonderes Problem dar. Schließlich ist bei der Privatisierung sicherzustellen, dass auch zukünftig die Leistungsversorgung gewährleistet ist.

Grundsätzlich ist bei der Leistungsprivatisierung zwischen zwei Privatisierungsarten zu unterscheiden: der formalen und der materiellen Privatisierung.⁶⁸² Unter der formalen Privatisierung wird die rechtliche Privatisierung der Organisationsform (z.B. GmbH, AG) verstanden.⁶⁸³ Dabei bleibt die öffentliche Hand jedoch weiterhin als alleiniger Gesellschafter für die Leistungserstellung verantwortlich. Bei der materiellen Privatisierung wird hingegen die Aufgabenerstellung auf private Dienstleister übertragen.

⁶⁷⁸ Vgl. zu den Zielen einer Privatisierung u.a. Deutsches Institut für Urbanistik (2001), S. 4-8; von Boehm-Bezing (1997), S. 48; Brüderle (1997), S. 49; o.V. (1996), S. 49.

⁶⁷⁹ Vgl. Schäfers (1997), S. 167.

⁶⁸⁰ Vgl. Reinermann (2000), S. 46; Grell (2002), S. 19-22; Straßheimer (2000b), S. 302-305.

⁶⁸¹ Vgl. Kaganova und Nayyar-Stone (2000), S. 308-309. Zu den Problemen vgl. z.B. von Bandemer, *et al.* (1995), S. 43; Erdmeier (1998), S. 197-200.

⁶⁸² Vgl. S. Kruse (2001); 57-60. Vgl. grundlegend Kraus (1997).

⁶⁸³ Vgl. zu den Rechtsformen Anhang A.

Vergleich Organisations- vs. Aufgabenprivatisierung

Bei der Organisationsprivatisierung werden die zu privatisierenden Leistungen der öffentlichen Hand zunächst in eine privatrechtliche Gesellschaft überführt.⁶⁸⁴ Ist an dieser Gesellschaft nur die öffentliche Hand beteiligt, handelt es sich lediglich um eine formale Privatisierung; beteiligt sich hingegen auch ein privater Investor, so ist es eine materielle Privatisierung.⁶⁸⁵ Mit der Organisationsprivatisierung wird in der Regel langfristig ein vollständiger Rückzug der öffentlichen Hand aus einem Leistungsbereich angestrebt. Sie bewirkt zumindest kurzfristig sichtbarere positive Effekte, z.B. durch die unmittelbare Entlastung der Verwaltungsspitze und durch einen möglichen Veräußerungserlös. Inwiefern die Organisationsprivatisierung aber auch langfristig positive Auswirkungen hat, hängt maßgeblich von den Verträgen mit dem strategischen Partner ab.⁶⁸⁶ Im Zusammenhang mit einer Organisationsprivatisierung ist sicherzustellen, dass in der Verwaltung noch genügend immobilienwirtschaftliches Know-how verbleibt, um die privatisierten Immobilieneinheiten zu steuern.⁶⁸⁷

Bei der Aufgabenprivatisierung erfolgt hingegen kein Mitarbeitertransfer, sondern die Leistungen werden sukzessive an private Dienstleister vergeben.⁶⁸⁸ In diesem Sinne ist es von Anfang an eine materielle Privatisierung.⁶⁸⁹ Bei der Aufgabenprivatisierung behält die öffentliche Verwaltung auch langfristig umfangreichere Steuerungsaufgaben im Immobilienmanagement. Hierzu zählt neben der Kapazitätsplanung und Qualitätskontrolle des eigenen Personals auch die Beauftragung und Kontrolle von externen Dienstleistern. Ziel ist allerdings eine umfangreiche Fremdvergabe der operativen Aufgaben im Immobilienbereich. Schwerpunkt der eigenen Aktivitäten ist die Ausarbeitung von Leistungsverzeichnissen und Verträgen sowie die Auswahl und die Steuerung der exter-

⁶⁸⁴ Vgl. Witte (1996), S. 47. Die privatrechtliche Gesellschaft kann dabei vollständig oder überwiegend im Eigentum der öffentlichen Hand sein.

⁶⁸⁵ Siehe oben. Vgl. auch Rabe, Leopold und Steinmeyer (2002), S. 114; Burgstaller (2002), S. 2.

⁶⁸⁶ Vgl. Vernau und Ecke (2002), S. 7. Erfolgsentscheidend bei der Vertragsgestaltung sind insbesondere die vereinbarten Konditionen und der vereinbarte Leistungsumfang (d.h. die Abnahmeverpflichtung der öffentlichen Hand gegenüber dem privaten Dienstleister), die Laufzeit des Vertrags und die damit verbundene Möglichkeit, den Dienstleister bei schlechter Leistung auszuwechseln.

⁶⁸⁷ Vgl. z.B. Naschold, *et al.* (1996), S. 45-48.

⁶⁸⁸ Vgl. Witte (1996), S. 47; Vernau und Ecke (2002), S. 7.

⁶⁸⁹ Siehe oben.

nen Dienstleister. Solange noch eigene Personalkapazitäten für die operativen Aufgaben vorhanden sind, erbringen diese weiterhin einen Teil der Aufgaben. Im Einklang mit der natürlichen Mitarbeiterfluktuation werden die Aufgaben zukünftig jedoch sukzessive an externe Dienstleister vergeben. Die Aufgabenprivatisierung gestaltet sich für die öffentliche Verwaltung anfänglich aufwändiger, da zunächst die erforderlichen Managementstrukturen aufgebaut und mit den externen Dienstleistern individuelle Leistungsvereinbarungen ausgehandelt werden müssen.⁶⁹⁰ Bei einer konsequenten Umsetzung bietet die Aufgabenprivatisierung mittelfristig jedoch auch Vorteile. So ist die öffentliche Verwaltung weiterhin in der Lage, Entscheidungen eigenständig, flexibel und kompetent zu treffen ohne langfristig an einen einzelnen Partner gebunden zu sein.⁶⁹¹ Damit ist im Gegensatz zur Organisationsprivatisierung auch die häufig politisch erwünschte Vergabe kleinerer Volumina an spezialisierte lokale Dienstleister möglich. Durch die Koordination des gesamten Leistungsspektrums in einer zentralen Stelle mit einem hohen Anteil an Fremdleistungen kann die öffentliche Verwaltung flexibel auf sich ändernde Anforderungen reagieren. Eine Gegenüberstellung der Vorteile und Nachteile der beiden Alternativen ist in Abbildung 4-16 dargestellt.



	 Vorteile	Nachteile 
Organisationsprivatisierung	<ul style="list-style-type: none"> • Komplexitätsreduktion für das Management durch Konzentration auf öffentliche Kernaufgaben • Aufbau einer langfristigen, erfolgreichen Partnerschaft mit einem professionellen Dienstleister (Zugang zu privatem Management Know-how) 	<ul style="list-style-type: none"> • Abhängigkeit von einem oder mehreren Partnern, da normalerweise langfristige Dienstleistungsverträge mit zugesichertem Auftragsvolumen • ggf. Rückkehroption für das Personal
Aufgabenprivatisierung	<ul style="list-style-type: none"> • Hohe Flexibilität durch leichtere Revidierbarkeit der Entscheidung • Beibehaltung von umfangreicher Einzelentscheidungskompetenz • Möglichkeit Verträge an lokale Klein- und mittelständische Unternehmen zu vergeben • Zumeist leichtere Durchsetzbarkeit bei den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen 	<ul style="list-style-type: none"> • Anfänglich aufwendiger (höhere „Rüstkosten“) • Gefahr, auf halbem Reformweg stehen zu bleiben • Verselbständigung der verbleibenden – nicht privatisierten – Einheiten

Abbildung 4-16: Organisations- vs. Aufgabenprivatisierung⁶⁹²

⁶⁹⁰ Vgl. Vernau und Ecke (2002), S. 7.

⁶⁹¹ Ein Anbieter kann bei Schlechtleistung ausgewechselt werden.

⁶⁹² Quelle: Vernau und Ecke (2002), S. 7.

Privatisierung des Immobilienvermögens

Neben der Leistungsprivatisierung gewinnt auch die Privatisierung des öffentlichen Immobilienvermögens an Bedeutung. Hauptziel ist hierbei die Generierung von Liquidität zur Entlastung der öffentlichen Haushalte.⁶⁹³ Bei der Immobilienprivatisierung ist zwischen dem Verkauf einzelner Objekte oder Pakete und der Überführung des Immobilienvermögens in eine Gesellschaft mit anschließender Beteiligung eines privaten Investors⁶⁹⁴ zu unterscheiden.⁶⁹⁵ Die Vor- und Nachteile der drei Möglichkeiten sind in Abbildung 4-17 dargestellt.



	 Vorteile	Nachteile 
Einzelverkäufe	<ul style="list-style-type: none"> • Erzielung eines höheren Veräußerungserlöses möglich • Kunden- und Nachfragegerechte Veräußerung 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoher objektbezogener Transaktionsaufwand • Keine Portfoliobereinigung • Bereitstellung von Vermarktungskapazitäten erforderlich
Paketverkäufe	<ul style="list-style-type: none"> • Beschleunigter Veräußerungsprozess • Geringerer Transaktionsaufwand • Kurzfristige Bereinigung des Portfolios möglich 	<ul style="list-style-type: none"> • In der Regel hohe Abschläge bei Paketveräußerungen • Gefahr, dass nur die „guten“ Immobilien veräußert werden und die schlechten bei der öffentlichen Hand verbleiben
Gründung einer Immobilien-gesellschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Kurzfristiger Liquiditätszufluss • Langfristige Partizipation an den Wertschöpfungspotenzialen und Einfluss auf das Immobilienportfolio • Umfangreiche Portfoliobereinigung 	<ul style="list-style-type: none"> • Komplexe Transaktions- und Vertragsstrukturen • Interne Widerstände

Abbildung 4-17: Privatisierung des Immobilienvermögens

Welche Alternative der Vermögensprivatisierung am geeignetsten ist, hängt vom jeweiligen strategischen Zielsystem,⁶⁹⁶ von der Struktur des Immobilienportfolios und von der Marktsituation ab.⁶⁹⁷ So empfehlen sich Einzelverkäufe

⁶⁹³ Vgl. von Weichs (1998), S. 45; KGSt (2000b), S. 31-32.

⁶⁹⁴ Beispiele für mögliche Investoren sind Opportunity Fonds, Immobilienaktiengesellschaften, Institutionelle Anleger und Immobiliendienstleister. Bulwien (1998), S. 37-77

⁶⁹⁵ Vgl. König (2000), S. 4.

⁶⁹⁶ Vgl. Punkt 4.2.1.

⁶⁹⁷ Für große und heterogene Immobilienbestände sind auch Teillösungen denkbar. So wurden in Hamburg beispielsweise Immobiliengesellschaften für Objekte des Verwaltungsvermögens gegründet, die langfristig gehalten werden sollen. Vgl. Fallstudie unter Punkt 3.3.4.

für große und hochwertige Objekte. Paketverkäufe hingegen sind besonders dann geeignet, wenn viele gleichartige Objekte zusammengefasst werden können. Die Gründung einer Immobiliengesellschaft ist vor allem für die große und heterogene Immobilienbestände geeignet, die nicht sofort marktfähig sind.⁶⁹⁸

4.3 Handlungsfeld Führungs- und Steuerungsinstrumente

In diesem Abschnitt werden Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Führungs- und Steuerungsinstrumente im öffentlichen Immobilienmanagement herausgearbeitet (Abbildung 4-18).

Einführung eines strategischen Steuerungssystems	<ul style="list-style-type: none"> • Durch die Einführung eines strategischen Steuerungssystems für das öffentliche Immobilienmanagement verbessert sich die Kontrollierbarkeit der immobilienwirtschaftlichen Ziele • Im Steuerungsprozess sollten Politik und Verwaltungsspitze vornehmlich übergeordnete strategische Aufgaben wahrnehmen – Immobiliendienstleister und Nutzer hingegen sollten im operativen Bereich eigenständig entscheiden und handeln können
Zielvereinbarungen und Anreizsysteme	<ul style="list-style-type: none"> • Zur Motivation der Mitarbeiter sollten Zielvereinbarungen nach dem MbO-Prinzip (Management by Objectives) vereinbart werden • Besonders zur Realisierung von Flächeneinsparungen sind geeignete Anreizsysteme erforderlich – effektive Wirkung von Prämien auf Personen- oder Gruppenebene
Instrumente zur Steuerung der Immobilienaktivitäten	<ul style="list-style-type: none"> • Immobilienwirtschaftlich aufbereitete Kennzahlensysteme sollten zur Steuerung eingesetzt werden • Zur Identifikation von Optimierungspotenzialen ist der Benchmarking-Ansatz besonders geeignet • Zur ganzheitlichen (d.h. finanziellen und nicht finanziellen) Steuerung der Immobilienaktivitäten kann eine Balanced Scorecard verwendet werden
Ausgestaltung immobilienwirtschaftlicher Leistungsbeziehungen	<ul style="list-style-type: none"> • Alle immobilienwirtschaftlichen Leistungen sollten nach dem Auftragnehmer-Auftraggeber-Prinzip verrechnet werden • Die Leistungsverrechnung sollte unter Marktbedingungen und zu Marktkonditionen erfolgen
Führung der Immobilienorganisation in Center-Strukturen	<ul style="list-style-type: none"> • Durch die Einführung von Center-Strukturen werden die Transparenz der Leistungserstellung, die Zurechenbarkeit von Erfolg und Misserfolg, das Kosten- und Nutzendenken und die Motivation verbessert

Abbildung 4-18: Übersicht Handlungsempfehlungen zu Führungs- und Steuerungsinstrumenten

4.3.1 Einführung eines strategischen Steuerungssystems

Die durchgeführten Untersuchungen haben gezeigt, dass der operative Eingriff von Politik und Verwaltungsspitze einen negativen Einfluss auf die Ziel-

⁶⁹⁸ Z.B. bei Entwicklungsprojekten, an denen sich die öffentliche Hand beteiligt. Vgl. hierzu z.B. Brüderle (1997), S. 49; Nickel (2002), S. 79.

erreichung des öffentlichen Immobilienmanagements hat.⁶⁹⁹ Aufgrund des gemeinnützigen Charakters des öffentlichen Immobilienmanagements⁷⁰⁰ muss jedoch die Steuerung⁷⁰¹ der Immobilienaktivitäten durch die Politik und Verwaltungsspitze möglich sein.⁷⁰² Eine vollständige Trennung ist somit weder sinnvoll noch gewollt. Es stellt sich vielmehr die Frage, wie die Immobilienaktivitäten der öffentlichen Hand unter Berücksichtigung der übergeordneten politischen Ziele und Interessen zielgerichtet gesteuert werden können. Hierfür bietet sich die Einführung eines ergebnisorientierten Steuerungssystems an. Die Steuerung⁷⁰³ soll dabei durch die Integration aller beteiligten Akteure, das sind die Politik und Verwaltungsspitze, die Nutzer und die Vertreter der Immobilienorganisation in einem ganzheitlichen System erfolgen. Die Leitlinien für ein ergebnisorientiertes Gesamtsteuerungssystem sind:⁷⁰⁴

- *Wirkungs-/Ergebnisorientierung:* Aufbau einer Verbindung zwischen den eingesetzten Ressourcen ("Input") sowie den Ergebnissen ("Output") und Wirkungen ("Outcome") in Anlehnung an die definierten Ziele;
- *Integration:* Verknüpfung der unterschiedlichen Steuerungserfordernisse von Politik und Verwaltung sowie Kommunikation der Ziele an die ausführenden Instanzen;
- *Planung:* Vertiefung und Erweiterung der Planung mit konkreten Soll-Vorgaben für Leistungen und Ressourcen;

⁶⁹⁹ Vgl. 3.2.2.2.4 und 3.3.5. Das politische Verhalten zeigt sich u.a. durch Informationsvorenthaltung, Tauschgeschäfte und Koalitionsbildungen. Vgl. Eisenhardt und Zbaracki (1992), S. 26.

⁷⁰⁰ Vgl. Wheeler (1993), S. 2-3.

⁷⁰¹ Unter Steuerung wird hierbei die zielgerichtete Beeinflussung eines Steuerungsobjektes durch ein Steuerungssubjekt verstanden. Vgl. Vernau (2002). In der politik- und sozialwissenschaftlichen Literatur wurde der Begriff Steuerung in den letzten Jahrzehnten zunehmend verwendet. Vgl. Mayntz (1997), S. 189-189. In der Betriebswirtschaft findet hingegen der Begriff Management stärkere Verwendung. Vgl. Ulrich (1994), S. 85.

⁷⁰² Die beteiligten Akteure im öffentlichen Immobilienmanagement sind Vertreter aus der Politik (z.B. der Stadtrat), die Verwaltungsspitze, die immobilienwirtschaftlichen Fach- und Querschnittsämter und die Nutzer. Vgl. Straßheimer (1998a), S. 864.

⁷⁰³ Die Steuerungsobjekte sind dabei die an den immobilienwirtschaftlichen Prozessen beteiligten Akteure und das Steuerungssubjekt die Politik und die Verwaltungsspitze. Beides sind soziale Systeme, die miteinander verknüpft sind und sich gegenseitig beeinflussen. Vgl. Ulrich und Probst (1988), S. 30.

⁷⁰⁴ Vgl. zu den Anforderungen an den Steuerungsprozess in der öffentlichen Verwaltung u.a. Reinermann (2000), S. 23-33; Budäus (1994), S. 63-77; Willcocks (1992), S. 4-10; Poister und Streib (1999), S. 308-310.

- *Fokussierung*: Konzentration auf die Zielerreichung durch regelmäßigen Soll-/Ist-Vergleich und ggf. Einleitung entsprechender Gegensteuerungsmaßnahmen.

Ein besonders wichtiger Faktor im Steuerungsprozess ist die Verteilung der Rollen.⁷⁰⁵ So ist der Steuerungsprozess seitens der Politik und Verwaltungsspitze heute oftmals durch eine *strategische Untersteuerung*⁷⁰⁶ und durch eine *operative Übersteuerung*⁷⁰⁷ geprägt.⁷⁰⁸ Auf strategischer Ebene zeichnet sich dieses durch die Fokussierung auf den Haushaltsplan und dem Einhalten der Budgets ohne eine Priorisierung der Aufgaben aus. Aufgrund der hohen Einbindung der Politik und Verwaltungsspitze in das operative Immobiliengeschäft wird die Immobilienorganisation in ihrem Handeln eingeschränkt.⁷⁰⁹ Ein Vorschlag für die Verteilung der Rollen im immobilienwirtschaftlichen Steuerungsprozess ist nachfolgend dargestellt:⁷¹⁰

- *Rolle der Politik*: Die Politik sollte sich in erster Linie auf die Vorgabe strategischer Ziele beschränken und diese an die Verwaltungsspitze weitergeben. Ein operativer Eingriff in immobilienwirtschaftliche Einzelentscheidungen, wie der An- oder Verkauf von Immobilien, sollte durch die Politik nicht bzw. nur in Ausnahmefällen erfolgen.⁷¹¹ Grundsätzliche, richtungsweisende Entscheidungen, wie die Privatisierung einzelner Organisationsbereiche, hingegen sind von den politischen Gremien zu treffen.
- *Rolle der Verwaltungsspitze*: Die Verwaltungsspitze hat im Rahmen der Strategiefindung eine unterstützende Funktion und bildet das Bindeglied zwischen dem politisch Gewollten und der praktischen Umsetzung. Im Steuerungsprozess nimmt sie daher eine besonders wichtige Aufgabe ein.

⁷⁰⁵ Vgl. Audit Commission (2000b), S. 26; Simons (1994), S. 339.

⁷⁰⁶ D.h. die strategischen Ziele sind nicht klar definiert und werden nicht genügend überwacht.

⁷⁰⁷ D.h. intensiver Eingriff in das operative Tagesgeschäft und Steuerung über ad hoc Maßnahmen. Oftmals stehen dabei persönliche Motive eines Politikers (Wiederwahl) im Vordergrund. Vgl. Audit Commission (2000b), S. 26.

⁷⁰⁸ Vgl. Budäus (1994), S. 22-26.

⁷⁰⁹ Diese Einschränkung zeigt sich i.d.R. durch Verzögerungen oder Kompromisslösungen. Es wird oft auch an – vom immobilienwirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen – falschen Themen diskutiert. So kann sich die Entscheidung über die Farbwahl eines Gebäudeanstriches durchaus über mehrere – zeitlich z.T. mit beträchtlichem Abstand stattfindenden – Gremiensitzungen hinziehen.

⁷¹⁰ Vgl. hierzu auch KGSt (2000b), S. 34-36. Siehe auch Abzug und Webb (1999), S. 424-427.

Die Kommunikation der Ziele an die ausführenden Einheiten und deren Überwachung sind dabei zentrale Aufgaben der Verwaltungsführung. Hierbei sollte sich die Verwaltungsführung ebenfalls auf die strategischen Ziele konzentrieren und in das operative Tagesgeschäft möglichst wenig eingreifen.⁷¹²

- *Rolle der Immobilienorganisation:* Die an den immobilienwirtschaftlichen Leistungsprozessen beteiligten Organisationseinheiten erhalten die strategischen Ziele von der Verwaltungsführung vorgegeben.⁷¹³ Für die Erfüllung der Ziele sind die operativen Einheiten im Sinne der dezentralen Verantwortung eigenständig verantwortlich.⁷¹⁴
- *Rolle der Nutzer:* Im immobilienwirtschaftlichen Steuerungsprozess sind die Nutzer für die Abstimmung des eigenen Flächenbedarfs mit den Immobiliendienstleistern und für das Einholen des hierfür erforderlichen Budgets von der zentralen Haushaltsstelle verantwortlich.⁷¹⁵

Zur Operationalisierung der Steuerung sind ein abgestimmtes Zielsystem, ein übergreifendes Berichtswesen, fest definierte Prozesse und standardisierte Instrumente erforderlich.⁷¹⁶

4.3.2 Zielvereinbarungen und Anreizsysteme

Zielvereinbarungen nach dem MbO-Prinzip

Für die Führung des öffentlichen Immobilienmanagements kann auf die Ansätze eines zielorientierten Managementkonzepts wie *Management by Objectives*

⁷¹¹ Hierzu bietet sich wie in Hamburg die Einrichtung spezieller Kommissionen zur Beschleunigung der Entscheidungsprozesse an. Vgl. Punkt 3.3.4.

⁷¹² Vgl. Audit Commission (2000b), S. 26-27. Negativ auf das Immobilienmanagement wirkt sich der häufige Meinungswechsel der Politik aus. Eine Trennung zwischen dem operativen Immobilienmanagement und der Politik ist daher zu empfehlen.

⁷¹³ Die öffentlichen Entscheidungsträger sind in ihrem bürokratischen Entscheidungsverhalten auf eine Maximierung ihres eigenen Budgets und nicht an einer effizienten Leistungserstellung orientiert. Das Ziel, einen sozialen Nutzen zu generieren, ist im budgetorientierten Steuerungssystem der öffentlichen Hand nicht mit berücksichtigt. Vgl. Hentschel (1995), S. 2; Simons (1994), S. 339.

⁷¹⁴ Vgl. Budäus (1994), S. 55-56.

⁷¹⁵ Zur Ermittlung des Budgets vgl. KGSt (1996b), S. 33-34.

⁷¹⁶ Z.B. Kosten- und Leistungsrechnung, Produkte, Qualitätsmanagement, Kennzahlen etc.

(MbO) zurückgegriffen werden.⁷¹⁷ Grundgedanke des MbO-Prinzips ist das Erreichen von Sachzielen, indem die Leistung und das Verhalten einzelner Mitarbeiter in motivierender Weise auf die Erfüllung festgelegter Ziele ausgerichtet wird.⁷¹⁸ Für die öffentliche Hand bedeutet dies die Ablösung bzw. die Erweiterung des traditionellen, bürokratisch geprägten Entlohnungssystems durch eine leistungsorientierte Vergütung.⁷¹⁹

Die Ziele werden in die Zielvereinbarungen der Führungskräfte eingearbeitet. Ausgehend von der übergeordneten Strategie werden diese zwischen der Politik bzw. der Verwaltungsspitze und den Führungskräften in Zielvereinbarungsgesprächen ausgehandelt (vgl. Abbildung 4-19).

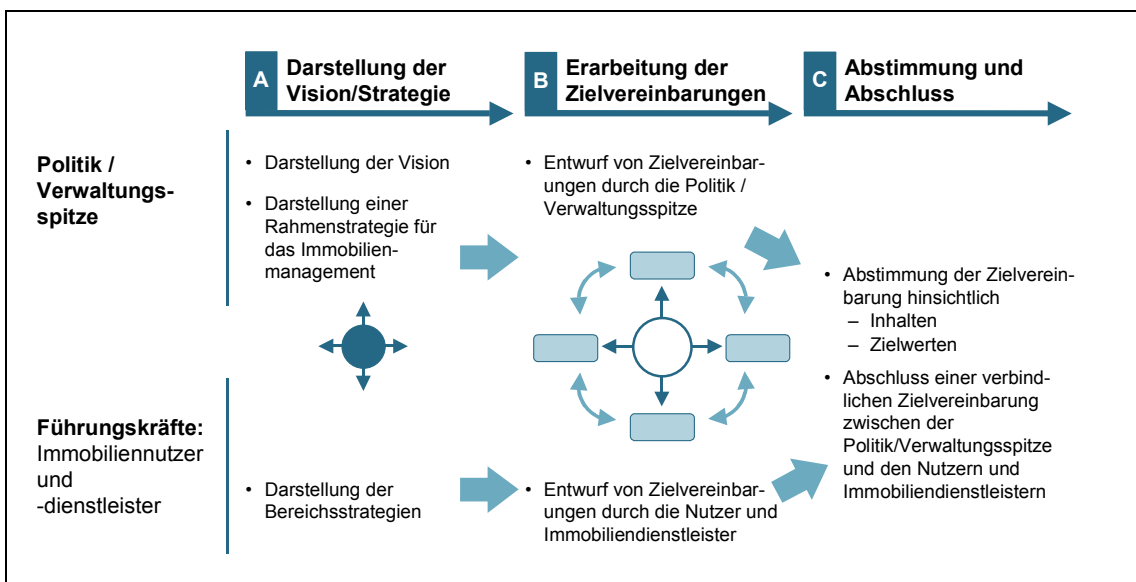


Abbildung 4-19: Aushandlung von Zielvereinbarungen

⁷¹⁷ Weitere Konzepte sind beispielsweise MbE (*Management by Exception*) oder MbR (*Management by Results*). Das MbR-Konzept steht jedoch im öffentlichen Bereich stark in der Kritik. Naschold (1995a), S. 93-100.

⁷¹⁸ Vgl. Hopfenbeck (2000), S. 533.

⁷¹⁹ Vgl. z.B. Kommission der Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2003), S. 40. Rechtliche Einschränkungen setzen der anreizorientierten Ausgestaltung der Steuerung derzeit zwar noch Grenzen. Diese sind jedoch einerseits noch nicht voll ausgeschöpft und andererseits ist damit zu rechnen, dass sich die Grenzen zukünftig weiter lockern werden. So ermöglicht die Dienstrechtsreform vom 24. Februar 1998 beispielsweise bereits leistungsorientierte Anreize wie eine frühzeitige Beförderung oder Leistungsprämien. Vgl. Brandel, et al. (1998), S. 15; Vernau (2002), S. 226. Obwohl in der Praxis hierzu bereits erste Entwicklungen zu beobachten sind, bietet das öffentliche Tarifsysteem bisher nur eingeschränkte Möglichkeiten einer leistungsorientierten Vergütung. Vgl. Mezger (2001), S. 1-2. Bei der Einführung einer leistungsbezogenen Vergütungskomponente ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese auch wirklich an den erzielten Leistungen festgemacht wird.

Die vereinbarten Ziele sollten für die Führungskräfte ehrgeizig, motivierend aber auch erreichbar sein. Zur Kontrolle und Messbarkeit sind die Ziele mit eindeutigen Zielwerten,⁷²⁰ Terminen und Handlungsspielräumen⁷²¹ schriftlich zu fixieren.⁷²² Da für jedes Ziel oftmals nicht nur eine einzige Zielgröße relevant ist, sind gegebenenfalls auch mehrere Zielgrößen aufzunehmen. Beispiele für mögliche Zielvereinbarungen für Führungskräfte im öffentlichen Immobilienmanagement sind:

- *Reduzierung der Bewirtschaftungskosten* um eine festgelegte Zielgröße;
- *Durchführung einer Bestandsaufnahme* aller Schulen (inkl. Flächen, Kosten, Bewertung, etc.);
- *Aufbau eines Immobilieninformationssystems* mit steuerungsrelevanten Kennzahlen (z.B. Leerstand, Bewirtschaftungskosten, etc.);
- *Reduzierung der genutzten Flächen* um eine festgelegte Zielgröße;
- *Veräußerung eines festgelegten Teilportfolios mit einem festgelegten Mindestlös.*

Als nächstes ist zu überlegen, was oder welche Anreize die Mitarbeiter der Verwaltung motivieren würden, sich auch wirklich für die Erreichung der Ziele einzusetzen. Die hierfür erforderlichen Überlegungen stehen im theoretischen Kontext der Prinzipal-Agent-Theorie.⁷²³ Danach kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Mitarbeiter der Verwaltung die übergeordneten politischen Ziele selbstverständlich verfolgen.⁷²⁴ So besteht zwischen der Politik als Auftraggeber (Prinzipal) und der Verwaltung als Auftragnehmer (Agent) eine asymmetrische Informationsverteilung. Diese zeigt sich durch versteckte Eigenschaften der Verwaltung (*hidden characteristics*), verstecktem Handeln (*hidden action*) und versteckten Informationen (*hidden information*). Die Politik hat somit ein erhebliches Informationsdefizit im Hinblick auf die Handlungen und das

⁷²⁰ Z.B. Kennzahlen.

⁷²¹ Z.B. welche Objekte genau veräußert werden sollen oder welche Anforderungen ein neues EDV-System erfüllen sollte.

⁷²² Vgl. Winter (2000), S. 106.

⁷²³ Vgl. zur Prinzipal-Agent-Theorie grundlegend Pratt und Zeckhauser (1985); Eisenhardt (1989a); Laffont und Martimort (2002).

⁷²⁴ Vgl. zur Anwendbarkeit der Prinzipal-Agent-Theorie im Kontext der Verwaltungsmodernisierung z.B. Reinermann (2000), S. 84-92.

Wissen der Verwaltung. Dies kann unter Umständen zur sogenannten *moral hazard Problematik* führen.⁷²⁵ Dabei setzt die Verwaltung die asymmetrische Informationsverteilung zu ihrem persönlichen Vorteil ein und verfolgt dabei tendenziell eher die eigenen Interessen als die übergeordneten politischen Ziele. Über geeignete zielorientierte Anreizsysteme können die abweichenden Interessen des Verwaltungssystems an die Ziele der Politik angeglichen werden.⁷²⁶ Das Erreichen der Ziele sollte für die Mitarbeiter einen Bonus darstellen; das Nichterreichen der Ziele für die Mitarbeiter aber auch als negativ empfunden werden.⁷²⁷

Für die unterschiedlichen Anreizsysteme ist zwischen monetären (materiellen) und nicht-monetären (immateriellen) Anreizen zu unterscheiden (vgl. Abbildung 4-20).

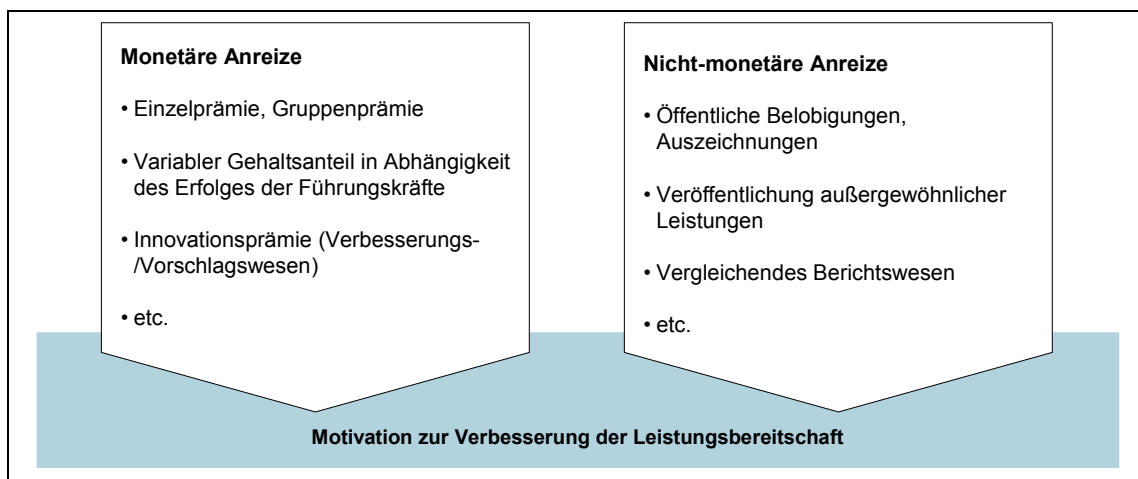


Abbildung 4-20: Übersicht Anreizsysteme⁷²⁸

Durch die Einführung eines variablen Gehaltsanteils bei den monetären Anreizen soll sich die Kultur der Verwaltung von einer Administratoren- zu einer Unternehmenskultur verändern.⁷²⁹ Nicht-monetäre Anreize sollten besonders dann angewendet werden, wenn monetäre Anreize aufgrund eines bereits zufriedenstellenden Gehaltsniveaus nicht funktionieren oder die finanziellen Spielräume

⁷²⁵ Vgl. Picot, Dietl und Franck (1997), S. 86.

⁷²⁶ Vgl. Ferris und Graddy (1997), S. 100; Picot, Dietl und Franck (1997), S. 88.

⁷²⁷ Vgl. Vernau (2002), S. 223-224.

⁷²⁸ Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Hopfenbeck (2000), S. 385-386; Hentze (1991), S. 63-64.

⁷²⁹ So gefordert von Deakin (2002), S. 8.

ausgeschöpft sind.⁷³⁰ Eine Standardlösung ist jedoch für die Ausgestaltung der Anreizsysteme grundsätzlich nicht zu empfehlen. In Anlehnung an einen situativen Ansatz sind vielmehr die Anreizsysteme so auszugestalten, dass sie jeweils den individuellen Anforderungen und Wünschen der Mitarbeiter entsprechen.⁷³¹

Anreizsysteme und die Umsetzung von Flächenoptimierungsmaßnahmen

Eine besondere Bedeutung haben die Anreizsysteme im öffentlichen Immobilienmanagement hinsichtlich der Ausschöpfung vorhandener Flächeneinsparpotenziale. Der heutige Flächenvorrat wurde durch den bis Anfang der 90er Jahre stetig wachsenden Verwaltungsapparat⁷³² aufgebaut. Aufgrund des Personalrückgangs im öffentlichen Dienst gibt es heute ein erhebliches Flächeneinsparpotenzial.⁷³³ Zudem befinden sich viele Verwaltungsgebäude der öffentlichen Hand häufig in unmittelbarer Nähe von Stadtkernen.⁷³⁴ Eine Verlagerung der Verwaltungstätigkeiten in Stadtrandlagen ist oftmals eine günstigere Alternative.⁷³⁵

Durch die Einführung des Mieter-Vermieter-Modells sollen die Mieter zum Freiziehen von Flächen motiviert werden. Wie bereits dargestellt, handeln die Mieter im Mieter-Vermieter-Modell die erforderlichen Mietbudgets mit der zentralen Haushaltsstelle aus. Als Anreiz zur Flächenreduzierung werden die Mieter dadurch belohnt, dass sie die eingesparte Miete nicht zurückführen müssen, sondern für andere Aktivitäten verwenden dürfen.⁷³⁶

Dieser Ansatz hat in der Praxis bisher jedoch nur begrenzten Erfolg gezeigt. Es scheint derzeit noch an geeigneten Anreizsystemen zu fehlen, die eine echte

⁷³⁰ Vgl. hierzu ausführlich Hentze (1991), S. 162-231.

⁷³¹ Vgl. Hopfenbeck (2000), S. 387. Zur Problematik von Anreizsystemen in der öffentlichen Verwaltung siehe Mezger (2001), S. 3.

⁷³² Von 1950 bis 1991 ist die Anzahl der Mitarbeiter im Verwaltungsbereich von 2,3 auf 6,6 Mio. angestiegen. Vgl. Kohlisch (1997).

⁷³³ Seit 1991 ist die Anzahl der Verwaltungsmitarbeiter wieder auf 4,8 Mio. gesunken (das entspricht einem Rückgang von 38 Prozent). Vgl. Statistisches Bundesamt (2001), S. 110.

⁷³⁴ Vgl. Audit Commission (2000b), S. 15.

⁷³⁵ Zum Flächenoptimierungspotenzial am Beispiel Nordrhein-Westfalen siehe Junghanns (1994), S. 33.

motivierende Wirkung für die Nutzer und für die Immobiliendienstleister mit sich bringen.⁷³⁷ Für die Erklärung des Nicht-Funktionierens des bisherigen Ansatzes können die folgenden Punkte herangezogen werden:

- *Das System ist ungerecht*, weil die vorhandenen Einsparpotenziale nicht berücksichtigt werden – ein Organisationsbereich mit einem großen Überschuss hat es leichter, Flächen einzusparen als ein Bereich mit geringem Überschuss;
- *Das System ist für die Mitarbeiter unattraktiv*, weil sich keiner persönlich für das Einsparen von Flächen einsetzen wird (und sich dadurch eventuell bei den Kollegen unbeliebt macht), ohne dafür einen persönlichen Anreiz zu haben;
- *Das System erzeugt keinen Handlungsdruck*, da mit dem Nicht-Freisetzen der Flächen keine Konsequenzen verbunden sind.

Betrachtet man diese Überlegungen, so liegt es nahe das Anreizsystem weiter zu konkretisieren. Hierfür werden die in Abbildung 4-21 dargestellten nutzer- und vermeterspezifischen Anreize zur Flächenoptimierung vorgeschlagen.

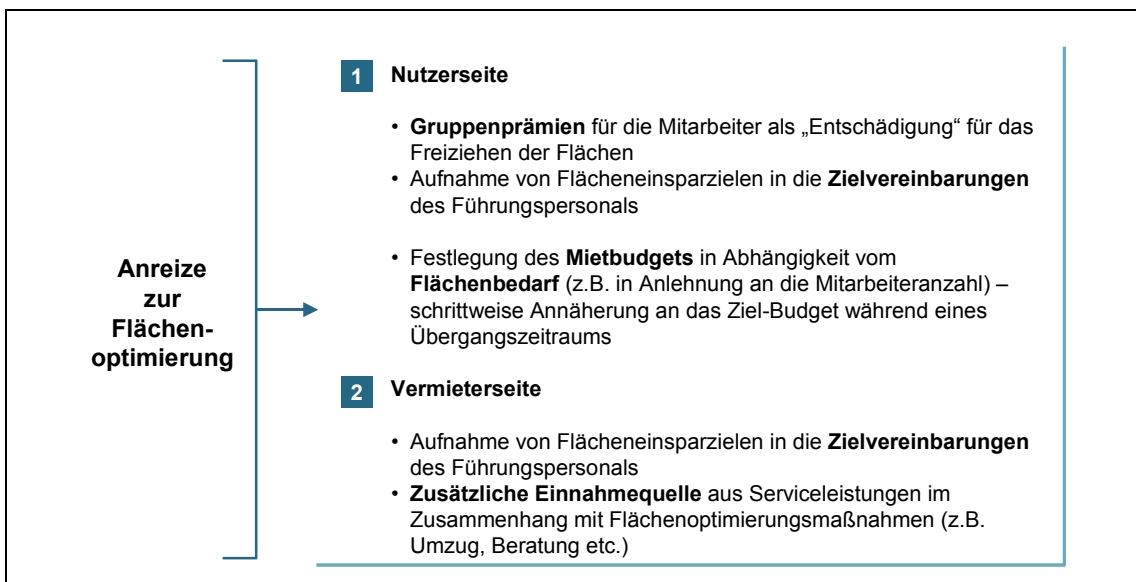


Abbildung 4-21: Anreize zur Flächenoptimierung

⁷³⁶ Dieser Anreiz variiert in der Praxis in Umfang und Laufzeit. Zusätzlich ist auch die Beteiligung an eventuellen Veräußerungserlösen üblich. Vgl. Ausführungen zum Mieter-Vermieter-Modell in den Fallbeispielen Nordrhein-Westfalen (Punkt 3.3.2) und Hessen (Punkt 3.3.3).

⁷³⁷ Vgl. Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (2003), S. 14-15.

Eine Motivation Flächen freizusetzen kann durch monetäre Anreize sowohl beim Immobiliennutzer als auch beim Vermieter erzeugt werden. Die Motivation wird auf Nutzerseite aber nur dann geschaffen, wenn die raumnutzenden Einheiten selbst von der Flächenfreisetzung profitieren. So kann beispielsweise vereinbart werden, dass bei Erreichen vorgegebener Flächeneinsparziele die Mitarbeiter eine (Gruppen-)Prämie bekommen. So werden die Nutzer für das Freiziehen der Flächen und die damit verbundenen Unannehmlichkeiten persönlich belohnt oder entschädigt. Darüber hinaus ist die Aufnahme von Flächeneinsparzielen in die Zielvereinbarungen des Führungspersonals erforderlich. Im Zusammenhang mit den Maßnahmen zur Reduzierung der genutzten Flächen besteht grundsätzlich ein erhöhtes Konfliktpotenzial zwischen der Führungsebene und den Mitarbeitern. Solange das Führungspersonal nicht persönlich von einer Flächeneinsparung profitiert, ist davon auszugehen, dass keine Maßnahmen zur Flächenreduzierung ergriffen werden, um einen möglichen Konflikt mit den Mitarbeitern zu vermeiden.

Auf Seiten des Vermieters sind ebenfalls Anreize zur Reduzierung der Flächen in die Zielvereinbarungen aufzunehmen. Es muss dabei berücksichtigt werden, dass der Vermieter grundsätzlich kein Interesse hat, die vermieteten Flächen zu reduzieren, da er sich hierdurch die eigenen Kunden (und damit Mieteinnahmen) wegnehmen würde. Für den Vermieter bieten sich durch die Flächenoptimierung jedoch auch zusätzliche Einnahmequellen, wie z.B. Beratungsleistungen im Rahmen der Flächenprogramme, die Möglichkeit die freigezogenen Objekte zu veräußern und die Beschaffung neuer Flächen für die Nutzer.

Entscheidend für das Freisetzen überschüssiger Flächen ist neben den motivierenden Faktoren auch die Festlegung des Mietbudgets. Das Mietbudget sollte sich nicht an den Kosten, sondern am Bedarf der Nutzer orientieren. So kann beispielsweise für die Mitarbeiter der Verwaltungsbereiche ein spezifisches Immobilienbudget festgelegt werden, das sich an Vergleichswerten aus der Privatwirtschaft orientiert.⁷³⁸ Da im Ist-Zustand jedoch oftmals eine ungünstigere Kostenstruktur vorliegt, kann durch diesen Ansatz zunächst nur ein Ziel-Budget

⁷³⁸ Es müssen dabei die unterschiedlichen Anforderungen (an Fläche und an Qualität) der Verwaltungsbereiche berücksichtigt werden.

festgelegt werden. Das anfängliche (kostenorientierte) Ist-Budget ist während eines Übergangszeitraums an das (marktorientierte) Ziel-Budget anzupassen.

4.3.3 Instrumente zur Steuerung der Immobilienaktivitäten

Eine effektive Steuerung setzt die entsprechenden Informationen voraus. Die bereitgestellten Informationen müssen steuerungsrelevant, aktuell und für die Entscheidungsträger in verständlicher Form aufbereitet sein.⁷³⁹ Über das Berichtswesen werden die entscheidungsrelevanten Daten in regelmäßigen Abständen zusammengestellt und den Entscheidungsträger zur Verfügung gestellt.⁷⁴⁰ Nachfolgend werden ausgewählte Steuerungsinstrumente für das öffentliche Immobilienmanagement näher beschrieben. Dabei handelt es sich um Kennzahlensysteme, Benchmarking und den Balanced Scorecard Ansatz.⁷⁴¹

(1) Kennzahlensysteme

Die Zusammenfassung steuerungsrelevanter Daten für das öffentliche Immobilienmanagement kann über ein betriebs- und immobilienwirtschaftlich ausgerichtetes Kennzahlensystem erfolgen.⁷⁴² In einem Kennzahlensystem werden Einzelkennzahlen, die für sich alleine nur eine geringe Aussagekraft haben, in einem System gegenseitig abhängiger und ergänzender Kennzahlen zusammengefasst.⁷⁴³ Dabei können die Kennzahlen für unterschiedliche Kontrollzwecke herangezogen werden.⁷⁴⁴

⁷³⁹ Vgl. Hill (1998), S. 22.

⁷⁴⁰ Das Berichtswesen für die öffentliche Verwaltung sollte steuerungsrelevant, adressatengerecht, kostengünstig, prägnant in der Darstellung und EDV-technisch standardisiert sein. Vgl. Vernau (2002), S. 216-222.

⁷⁴¹ Vgl. zur Relevanz der Steuerungsinstrumente für den öffentlichen Sektor u.a. Knirsch und Vogel (2001), S. 9; Burgstaller (2002), S. 5; Rabe (2001), S. 364; Johnson (2001), S. 319-330; Budäus (1994), S. 67-69; von Bandemer (1995), S. 220-223; Kaplan und Norton (2001), S. 23..

⁷⁴² Vgl. Walther (1998), S. 316; Metzner (2003), S. 15. Kennzahlen werden in der Betriebswirtschaft bereits seit längerer Zeit eingesetzt, wobei es sich dabei in der Vergangenheit überwiegend um finanzielle Kennzahlen aus dem betrieblichen Rechnungswesen (Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung) handelte. Diese sind zur Steuerung nur bedingt brauchbar, da sie erst relativ spät verfügbar sind und in der Regel noch zu führungsrelevanten Informationen aufbereitet werden müssen. Vgl. Hopfenbeck (2000), S. 806. Zur Relevanz von Kennzahlen im öffentlichen Sektor siehe auch Budäus (1994), S. 69.

⁷⁴³ Vgl. Hopfenbeck (2000), S. 809. Vgl. auch grundlegend Ossola-Haring (1999), Vollmuth (1998).

⁷⁴⁴ Vgl. Bea und Haas (1995), S. 203.

- **Zielkontrolle**
Soll-Soll-Vergleich: Sind die Ziele untereinander verträglich?
- **Planfortschrittskontrolle**
Soll-Wird-Vergleich: Wird der Plan erwartungsgemäß verwirklicht? Stimmen Zwischenziele mit den prognostizierten Werten überein?
- **Ergebniskontrolle**
Soll-Ist-Vergleich: Vergleich der geplanten Größen mit den Ergebnissen
- **Prognosekontrolle**
Wird-Wird-Vergleich: Sind prognostizierte Größen miteinander verträglich?
- **Prämissenkontrolle**
Wird-Ist-Vergleich: Vergleich der Prämissen mit den tatsächlichen Entwicklungen

Die Aufbereitung der Kennzahlen sollte in die vorhandenen EDV-technischen Systeme integriert werden, z.B. in einem Immobilieninformationssystem.⁷⁴⁵ Eine manuelle Aufbereitung ist nicht nur sehr aufwendig, sondern die Daten werden in der Regel erst verspätet und mit höherer Fehleranfälligkeit bereitgestellt. Eine mögliche Integration eines Kennzahlensystems in den Steuerungsprozess ist in Abbildung 4-22 dargestellt.

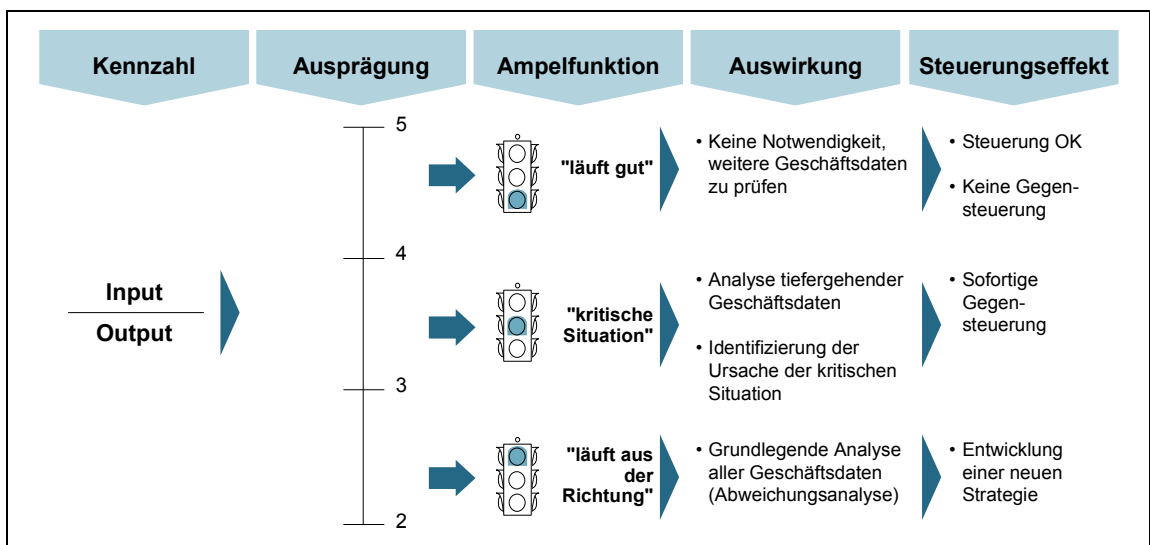


Abbildung 4-22: Kennzahlensystem als Steuerungsinstrument

⁷⁴⁵ Vgl. Homann (1999), S. 385-390.

Dabei wird in Abhängigkeit der jeweiligen Ausprägung einzelner Kennzahlen über ein Frühwarnsystem überprüft, ob eine Abweichung von den festgelegten Zielwerten vorliegt. Werden die Ziele erreicht, so ist keine Gegensteuerung erforderlich. Werden die Ziele nicht erreicht, sind die Ursachen zu analysieren und sofortige Gegensteuerungsmaßnahmen zu definieren. Treten sogar gegenläufige Effekte ein, dann ist eine grundlegende Abweichungsanalyse und eventuell eine strategische Kurskorrektur erforderlich.

Für die Ausgestaltung eines immobilienwirtschaftlichen Kennzahlensystems steht eine breite Palette möglicher Kennzahlen zur Verfügung.⁷⁴⁶ Da sich die steuerungsrelevanten Zielgrößen bei den beteiligten Akteure im öffentlichen Immobilienmanagement unterscheiden, sind individuelle Kennzahlensysteme zu entwickeln. Ein Beispiel zur Abgrenzung akteursspezifischer Kennzahlen hierfür findet sich in Abbildung 4-23.⁷⁴⁷

Nutzer-spezifische Kennzahlen	<ul style="list-style-type: none"> • Soll-Fläche je Mitarbeiter in m² • Soll-Flächen gesamt in m² • Ist-Fläche je Mitarbeiter in m² • Ist-Fläche gesamt in m² • Flächenüberdeckung in % $((\text{Ist-Fläche} - \text{Soll-Fläche}) / \text{Soll-Fläche} \times 100)$ • Gesamtkosten • Gesamtkosten je m² • Gesamtkosten je Mitarbeiter • u.a.
Vermieter-spezifische Kennzahlen	<ul style="list-style-type: none"> • Vermietbare Fläche in m² • Vermietete Fläche in m² • Leerstandsquote in % $((\text{Vermietbare Fläche} - \text{Vermietete Fläche}) / \text{Vermietete Fläche} \times 100)$ • Mieteinnahmen • Mieteinnahmen je m² • Bereitstellungskosten je m² • Geplante Veräußerungserlöse • Realisierte Veräußerungserlöse • Erlöse aus Serviceleistungen • u.a.
Politik-spezifische Kennzahlen	<ul style="list-style-type: none"> • Ist-Kosten für die Immobilienbereitstellung • Ziel-Kosten für die Immobilienbereitstellung • Soll-Beitrag aus dem Immobilienbereich (Ergebnisabführung Vermieter) zur Haushaltsentlastung • Ist-Beitrag aus dem Immobilienbereich (Ergebnisabführung Vermieter) zur Haushaltsentlastung • u.a.

Abbildung 4-23: Beispiele für akteursspezifische Kennzahlen im öffentlichen Immobilienmanagement

⁷⁴⁶ Vgl. z.B. Flecker (2000), S. 211; Hellerforth (2000), S. 323; Homann und Schäfers (1998), S. 201.

⁷⁴⁷ Vgl. für ein detailliertes Kennzahlensystem für das öffentliche Immobilienmanagement z.B. Walther (1998), S. 321-328.

Die nutzerspezifischen Kennzahlen sollen sowohl Flächen- als auch Kosteneinsparpotenziale aufzeigen. Die Kennzahl Flächenüberdeckung zeigt beispielsweise, wie groß das vorhandene Flächenreduzierungspotenzial ist. Die ermittelten Immobilienkosten stellen einen Vergleichswert zur Überprüfung der Bereitstellungskosten dar. Diese sind auf Objektbasis zu prüfen und mit alternativen Bereitstellungsformen zu vergleichen.⁷⁴⁸ Die vermeterspezifischen Kennzahlen stellen Informationen zur Analyse der Portfolioverwertung zur Verfügung. So ist die Leerstandsquote möglichst gering zu halten und der Erlös aus sonstigen Serviceleistungen zu maximieren. Die politikspezifischen Kennzahlen schließlich informieren über die übergeordneten Ziele wie die Sicherstellung der öffentlichen Aufgabenerfüllung oder die angestrebten Beiträge zur Haushaltsentlastung.

(2) *Benchmarking*

Benchmarking ist ein Verfahren, um die eigene Leistung mit anderen zu vergleichen.⁷⁴⁹ Dabei ist der Bemessungsmaßstab jeweils der Beste in der Vergleichsgruppe. Durch die Analyse der sogenannten Best Practices sollen Erkenntnisse gewonnen werden, die zur eigenen Leistungsverbesserung genutzt werden können. Grundlage für das Benchmarking ist das Festlegen eindeutiger und vergleichbarer Messgrößen.⁷⁵⁰ Hierzu können die bereits definierten Kennzahlen verwendet werden.⁷⁵¹ Die Vergleichbarkeit der Daten zwischen unterschiedlichen öffentlichen Einrichtungen kann durch eine Kooperation bei der Entwicklung geeigneter Kennzahlensysteme erleichtert werden. So kann schon in der Konzeptphase die Voraussetzung für ein späteres Benchmarking geschaffen und der Aufwand reduziert werden.⁷⁵²

⁷⁴⁸ So ist eine zentrale (und damit teure) Lage für ein Verwaltungsgebäude ohne Publikumsverkehr nicht erforderlich.

⁷⁴⁹ Benchmarking ist definiert als ein kontinuierlicher Prozess, Produkte, Dienstleistungen und Verfahren mit denen der stärksten Konkurrenten oder vergleichbaren Einrichtungen zu messen, um aus diesem Vergleich Maßstäbe und Lehren für die eigene Organisation zu erhalten. Für einen umfassenden Überblick zum Benchmarking vgl. z.B. Sabisch (1997).

⁷⁵⁰ Es ist dadurch sicher zu stellen, dass nicht Äpfel mit Birnen verglichen werden.

⁷⁵¹ Vgl. Burgstaller (2002), S. 5; Straßheimer (2000a), S. 304-305.

⁷⁵² So stellt beispielsweise die KGSt über das IKO Netz Benchmarking Daten für den öffentlichen Sektor zur Verfügung. Vgl. Walther (1998), S. 316.

(3) Der Balanced Scorecard Ansatz

Das Grundprinzip der Balanced Scorecard ist der Aufbau eines erweiterten Steuerungssystems, indem neben den traditionellen finanziellen Kennzahlen auch nichtfinanzielle Kennzahlen zu "Kunden", "Prozesse" und "Lernen und Wachstum" abgebildet werden (vgl. Abbildung 4-24).⁷⁵³ Durch die Aufnahme nichtfinanzieller Zieldimensionen sollen Trends und Abweichungen in der Geschäftsentwicklung erkannt werden, bevor sie sich in den finanziellen Kennzahlen auswirken. In der praktischen Umsetzung der Balanced Scorecard werden für jede der Zieldimensionen strategische, operative Ziele und geeignete Messgrößen festgelegt. Die Balanced Scorecard enthält außerdem konkrete Aktivitäten, die zur Erreichung der Ziele durchzuführen sind.

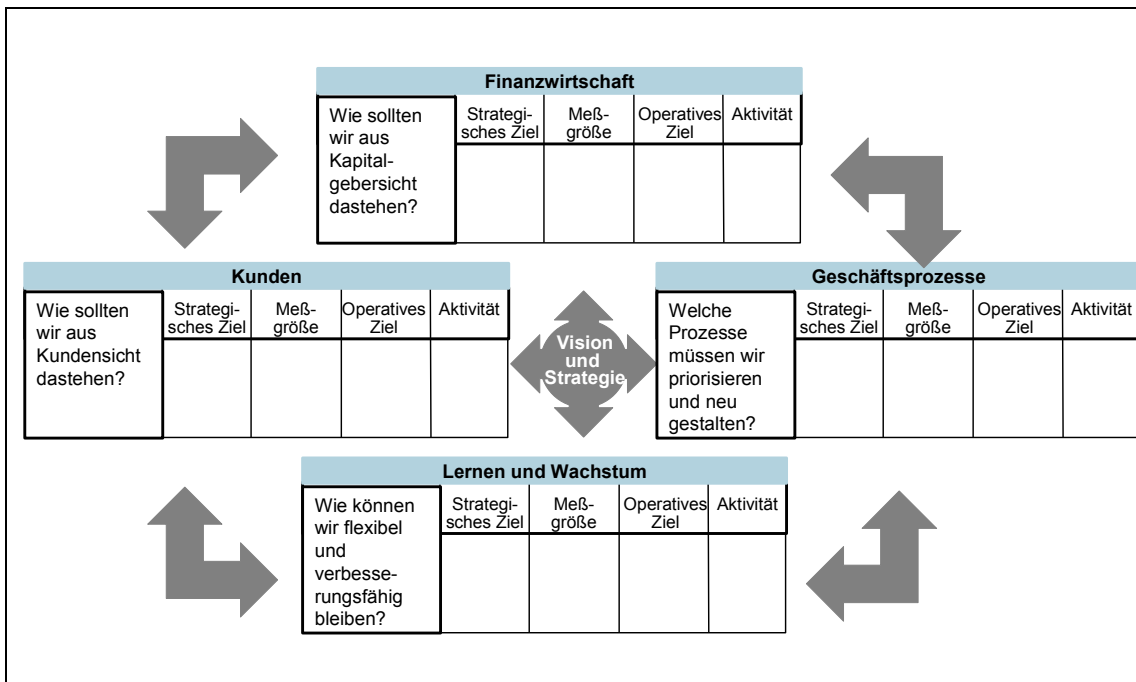


Abbildung 4-24: Konzept der Balanced Scorecard⁷⁵⁴

Die Kennzahlen für die Balanced Scorecard sollten so gewählt werden, dass sie in übersichtlicher Form darstellbar sind und so eine echte Unterstützung für das Management bilden. Für das öffentliche Immobilienmanagement ist der Balanced-Scorecard-Ansatz aufgrund des mehrdimensionalen Zielsystems beson-

⁷⁵³ Vgl. Kaplan und Norton (1992), S. 75; Kaplan und Norton (1996), S. 72.

⁷⁵⁴ Quelle: Kaplan und Norton (1992), S. 76.

ders gut geeignet.⁷⁵⁵ Nachfolgend finden sich beispielhafte Zielgrößen, die bei der Entwicklung einer Balanced Scorecard für das öffentliche Immobilienmanagement herangezogen werden können.⁷⁵⁶

- *Finanzielle Ziele*: z.B. Budgeteinhaltung, Kosteneinsparungen, Betriebskosten pro m²;
- *Kunden-Perspektive*: z.B. Kundenzufriedenheit, Reaktionszeiten, Anteil Fremdanmietungen;
- *Prozess-Perspektive*: z.B. Einhaltung von Wartungszyklen, Arbeitsschritte im Vertragsmanagement, verfügbarer Datenbestand;
- *Lernen und Wachstum*: z.B. Qualifikation der Mitarbeiter, Wissensverteilung, Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen.

Wie bei den Kennzahlen empfiehlt sich auch bei einer Balanced Scorecard die Integration der Daten in die vorhandene EDV-technische Infrastruktur.

4.3.4 Ausgestaltung immobilienwirtschaftlicher Leistungsbeziehungen

Neben der Frage "wer tut es?", stellt sich in der Praxis zusätzlich die Frage: "wer bezahlt es?". Wie das nachfolgende Zitat von *Lundström* zeigt, wird die Nutzung der öffentlichen Immobilien ohne die Verrechnung einer entsprechenden Miete als selbstverständliches und "kostenloses" Angebot angesehen: "*The absence of a discount rate indicates that real estate is regarded as a free good.*"⁷⁵⁷ Dieser Zustand ist für die Zukunft nicht mehr tragbar. Es muss vielmehr eine erhöhte Sensibilisierung hinsichtlich des wirtschaftlichen Umgangs mit den Immobilien auf Nutzerseite verankert werden. Außerdem sind für die in-

⁷⁵⁵ Vgl. Shih-Jen (2002), S. 8; Syfert, Elliot und Schumacher (1998), S. 32 und ausführlich Kaplan und Norton (2001), S. 23-26.

⁷⁵⁶ Zielgrößen aus Sicht des Immobileinbereitstellers (Vermieters). Für den Nutzer als auch für die Politik ergeben sich individuelle, z.T. abweichende, Zielgrößen. Ein Vorschlag zur Ausgestaltung der Zielgrößen in einer Balanced Scorecard für das Facility Management im öffentlichen Bereich findet sich auch bei *Rabe*. Vgl. Rabe (2001), S. 364.

⁷⁵⁷ Lundström (1991), S. 8.

ternen Dienstleister marktähnliche Verhältnisse zur Stärkung des Wettbewerbsgedankens und zur Verbesserung der Effizienz zu schaffen.⁷⁵⁸

Hierfür ist die Abbildung der immobilienwirtschaftlichen Leistungsbeziehungen⁷⁵⁹ über das sogenannte Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell geeignet.⁷⁶⁰

Im Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell definiert der Auftraggeber (Nutzer) den jeweiligen Bedarf und kommuniziert diesen an den internen Auftragnehmer (Immobiledienstleister). Alternativ kann der Nutzer auch auf externe Angebote zurückgreifen. Um zu vermeiden, dass nach Einführung der Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisse die Nutzer sofort alle Aufträge extern vergeben, können folgende Regeln für die Zusammenarbeit herangezogen werden:

- die Nutzer haben das Recht, Angebote aus dem freien Markt einzuholen;
- die internen Dienstleister haben das Recht, die externen Angebote auf Vergleichbarkeit der Leistungen zu prüfen;
- die internen Dienstleister haben das Recht, zu den gleichen Konditionen wie die externen Anbieter den Auftrag zu übernehmen;
- die Nutzer haben das Recht, wenn die internen Dienstleister den Auftrag zu den Marktkonditionen nicht übernehmen, den Auftrag extern zu vergeben;
- die Leistungen der internen Dienstleister sind grundsätzlich nicht kontrahierungspflichtig – in Ausnahmefällen kann jedoch eine externe Vergabe seitens der Politik und Verwaltungsspitze für einen Übergangszeitraum untersagt werden.

Ein wesentlicher Bestandteil bei der Ausgestaltung der Leistungsbeziehungen im öffentlichen Immobilienmanagement ist die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung.⁷⁶¹ Die Kostenrechnung bestimmt den Input des Leistungs-

⁷⁵⁸ Vgl. Gibson (1994), S. 11; RICS (2002), S. 26-26.

⁷⁵⁹ Das Leistungsspektrum umfasst dabei sowohl die Bereitstellung der Immobilien als auch die Erbringung immobilienwirtschaftlicher Serviceleistungen.

⁷⁶⁰ Vgl. Naschold, Oppen und Wegener (1998), S. 16-17.

⁷⁶¹ Vgl. Straßheimer (2000a), S. 304. Die Kosten- und Leistungsrechnung innerhalb der Verwaltungsorganisation erfasst die Mengen- und Wertbewegungen. Vgl. zur Relevanz der Kosten- und Leistungsrechnung im Rahmen des New Public Management z.B. Budäus (1994), S. 61-63.

prozesses als bewerteten Verbrauch an Produktionsfaktoren.⁷⁶² Sie wird unterteilt in drei Subsysteme, nämlich die Kostenarten-, die Kostenstellen- und die Kostenträgerrechnung. In der Kostenartenrechnung werden die Kosten systematisiert und voneinander abgegrenzt. Die Kostenstellenrechnung verteilt die Kostenarten auf die jeweiligen Kostenstellen, das heißt auf die Orte der Kostenentstehung. Die Kostenträgerrechnung ordnet schließlich die Kosten den verursachenden Größen, also den Gütern und Dienstleistungen zu.⁷⁶³

Mit der Einführung von Kostenstellen und Kostenträgern wird die Voraussetzung zur verursachungsgerechten Verrechnung der immobilienwirtschaftlichen Leistungen geschaffen.⁷⁶⁴ Die Verrechnung der immobilienwirtschaftlichen Leistungen umfasst dabei eine Steuerungs-, eine Erfolgsermittlungs- sowie eine Abrechnungs- und Planungsfunktion (vgl. Abbildung 4-25).⁷⁶⁵

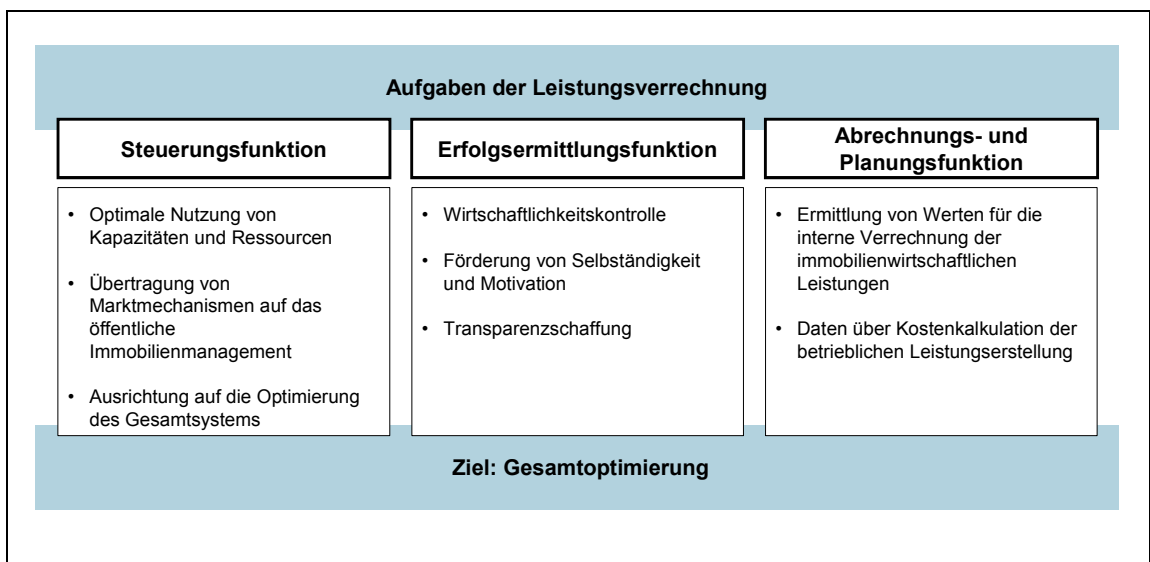


Abbildung 4-25: Aufgaben der Leistungsverrechnung⁷⁶⁶

Die Steuerungsfunktion zielt auf eine bestmögliche Ausnutzung der vorhandenen Ressourcen und der Etablierung von Marktmechanismen ab. Die Erfolgsermittlungsfunktion umfasst Unterziele, wie beispielsweise die Wirtschaftlich-

⁷⁶² Budäus bezeichnet die Reform des kommunalen Rechnungswesens als "Wandel vom Geldverbrauchskonzept zum Ressourcenverbrauchskonzept". Budäus (1997), S. 46-47.

⁷⁶³ Vgl. grundlegend Schierenbeck (2000), S. 656-659; Wöhe (2002), S. 1115-1118.

⁷⁶⁴ Vgl. Budäus (1994), S. 61.

⁷⁶⁵ Vgl. hierzu Horváth (1998), S. 571-572; Schäfers (1997), S. 216-218. Siehe auch grundlegend Coenenberg (1999).

⁷⁶⁶ Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Schäfers (1997), S. 217.

keitskontrolle, die Förderung der Mitarbeiter und die Schaffung von Transparenz. Über die Abrechnungs- und Planungsfunktion werden schließlich die Voraussetzungen zur operativen Verrechnung der Leistungen und der Kosten- und Leistungsplanung geschaffen.

Die Verrechnung der Kosten im Rahmen des Auftraggeber-Auftragnehmer-Modells kann nach dem Verursacher- oder dem Durchschnittsprinzip erfolgen.⁷⁶⁷ Beim Verursachungsprinzip stellen die Kosten den bewerteten Güter- und Leistungsverzehr dar und werden dem Verursacher (Kostenstelle oder Kostenträger) periodengerecht zugerechnet. Beim Durchschnittsprinzip werden die Kosten, die nicht oder nur schwerlich einzelnen Verursachern zugerechnet werden können, hilfsweise nach dem Durchschnittsprinzip auf die jeweilige Grundgesamtheit umgelegt.

Die Verrechnungspreise (Miete und Serviceentgelte) für immobilienwirtschaftliche Leistungen sollten sich grundsätzlich an den Marktpreisen in der Privatwirtschaft orientieren.⁷⁶⁸ Im Servicebereich und bei den marktgängigen Immobilien ist die Bestimmung marktüblicher Preise in der Regel unproblematisch. Zur Festlegung von Mieten für Sonderimmobilien, wie beispielsweise Schulen, für die es derzeit noch keinen entwickelten Markt gibt, können Vergleichswerte hingegen nicht herangezogen werden.⁷⁶⁹ Wie in der Diskussion zur Immobilienbewertung bereits gezeigt wurde, ist für die Sonderimmobilien die Bestimmung der Miethöhe in Anlehnung an einen ermittelten Marktwert nicht geeignet. Die Miete sollte sich bei den Sonderimmobilien vielmehr an den Erstellungskosten orientieren. Etablieren sich jedoch zukünftig Anbieter für die jeweiligen Sonderimmobilien im Markt, so ist die Miethöhe auch mit den Marktmieten zu vergleichen.⁷⁷⁰

⁷⁶⁷ Vgl. Wöhe (2002), S. 1086.

⁷⁶⁸ Vgl. Connellan (1999), S. 152-154.

⁷⁶⁹ Heute gibt es bislang nur einen begrenzten Markt, da sich die öffentliche Hand als monopolistischer Nachfrager in der Vergangenheit selbst mit den benötigten Immobilien versorgt hat. Die aktuellen Entwicklungen zeigen jedoch eine zunehmende Aktivität privatwirtschaftlicher Akteure. Vgl. hierzu Punkt 4.2.5.

⁷⁷⁰ *Lundström* und *Lind* sehen in diesem Zusammenhang ein Problem bei der Messung der Effizienz von öffentlichen Vermietungsgesellschaften, da diese zunächst ein Monopol sind, die initiale Bewertung des Transaktionsportfolios äußerst subjektiv ist, und der Vermieter keinen Einfluss auf die Nachfrageentwicklung hat. Daher sollte die Vermietungsgesellschaft eher an Benchmarks gemessen werden. Vgl. *Lundström* und *Lind* (1996), S. 38.

4.3.5 Führung der Immobilienorganisation in Center-Strukturen

Auch im öffentlichen Immobilienmanagement gewinnt die Einführung von Center-Strukturen zunehmend an Bedeutung.⁷⁷¹ Der Grundgedanke des Center-Konzepts ist die Verstärkung des Markt- und Wettbewerbsgedankens eines Organisationsbereichs durch die Bildung von Verantwortungszentren mit entsprechender Entscheidungskompetenz.⁷⁷² Durch die Institutionalisierung der organisatorischen Verantwortung in Center-Strukturen werden die folgenden Ziele verfolgt:⁷⁷³

- Erhöhung der Transparenz der Leistungserbringung;
- klare Zurechenbarkeit von Erfolg und Misserfolg und dadurch deutliche Verantwortungsabgrenzung;
- Schaffung flexibler Teilsysteme mit höherer Kundennähe;
- ausgeprägtes Kosten- und Nutzendenken im Center;
- kürzere Entscheidungswege;
- Förderung unternehmerischen Denkens und erhöhte Motivation für die mittlere Managementebene.

In der immobilienwirtschaftlichen Praxis finden vor allem das Cost-Center- und das Profit-Center-Prinzip Anwendung.⁷⁷⁴ In einem Cost Center sind die Organisationsbereiche zusammengefasst, die die mit der Leistungserstellung verbundenen Kosten verantworten. Die unternehmerischen Entscheidungsbefugnisse beschränken sich im Cost Center auf den jeweils definierten Kostenrahmen. Entscheidungen zur Ertragsseite verbleiben bei der Organisationsleitung. Die

⁷⁷¹ Vgl. Fallbeispiele zum öffentlichen Immobilienmanagement in Abschnitt 3.3 und Simons (1993a), S. 649-650. Zur Relevanz der Center-Strukturen im betrieblichen Immobilienmanagement siehe z.B. Schäfers (1998a), S. 16.

⁷⁷² Vgl. Horváth (1998), S. 546; Hopfenbeck (2000), S. 148.

⁷⁷³ Vgl. zum Center Konzept grundlegend u.a. Hauser (2003); Preißner (2002).

⁷⁷⁴ Vgl. Schäfers (1998c), S. 263-266. Insgesamt ist zwischen vier Centerprinzipien zu unterscheiden: Neben den Cost- und Profi-Center gibt es noch das Revenue Center mit einer umsatzbezogenen Erfolgsorientierung und das Investment Center, in dem der Erfolg in Anlehnung an die Kapitalrendite gemessen wird. Vgl. Horváth (1998), S. 546.

Anwendung des Cost-Center-Prinzips setzt die kostenrechnerische Erfassung und Separierung der zu verantwortenden Kosten voraus.⁷⁷⁵

In einem Profit-Center sind diejenigen Organisationsbereiche zusammengefasst, die eine Erfolgsgröße wie beispielsweise Gewinn, Rendite oder Cash-Flow verantworten sollen. Das Profit Center entscheidet dabei eigenständig über die Maßnahmen zur Gewinnerzielung innerhalb festgelegter Rahmenbedingungen.⁷⁷⁶ Wesentlicher Aspekt des Profit-Center-Prinzips ist der freie Marktzugang und die weitgehende Unabhängigkeit von den übrigen Organisationsbereichen. Das Profit Center findet daher in der Regel bei divisionalen Organisationsstrukturen Anwendung.⁷⁷⁷

Die Vor- und Nachteile der Bildung von Cost und Profit Center als Instrumente zur Erfolgskontrolle im Immobilienmanagement sind in Abbildung 4-26 zusammengefasst.



Cost Center	Profit Center
<div data-bbox="161 1081 288 1384">  </div> <ul style="list-style-type: none"> • Kostenorientierte Steuerung von Einsatz und Nutzung der vorhandenen Immobilien wird ermöglicht • Messung der immobilienwirtschaftlichen Kosteneffizienz und Wirtschaftlichkeit wird in einzelnen Organisationsbereichen ermöglicht • Vergleichsweise geringer Einführungs- und Managementaufwand 	<ul style="list-style-type: none"> • Immobiliennutzer werden mit der Einführung von Marktmieten angehalten, nur Flächen in Anspruch zu nehmen, die sie wirtschaftlich vertreten können • Rechentechnische Entkopplung der Organisationseinheiten verhindert eine Ergebnissubventionierung zwischen den Einheiten • Zunehmender Wettbewerbsdruck aufgrund der Möglichkeit, externe Anbieter in Anspruch zu nehmen
<div data-bbox="161 1406 288 1697">  </div> <ul style="list-style-type: none"> • Im Regelfall nur mäßiger Druck auf die Leistungseffizienz im Immobilienmanagement, da es „nur“ zur Überwälzung der Kosten kommt • Fehlender Wettbewerbsdruck auf die Immobiliendienstleister, da die verrechneten Kostenpreise in der Regel auf historische Anschaffungs- bzw. Herstellungswerten basieren • Immobiliendienstleister nimmt eventuell die Funktion eines „Flächenbeschaffers und -verwalters“ wahr, ohne selbst unternehmerisch handeln zu können 	<ul style="list-style-type: none"> • Identifikation und Festlegung marktorientierter Verrechnungspreise für Sonderimmobilien schwierig • Gefahr, dass die eigenen Ressourcen aufgrund der fehlenden Wettbewerbsfähigkeit nicht ausgelastet werden • Kurzfristige Gewinnorientierung kann gegebenenfalls den langfristigen Organisationszielen entgegenwirken

Abbildung 4-26: Vergleich Cost und Profit Center⁷⁷⁸

⁷⁷⁵ Hierfür ist eine Kostenstellenrechnung erforderlich. Die traditionelle Kameralistik ist nicht geeignet, da keine verursachergerechte Kostenerfassung erfolgt. Vgl. Punkt 2.3.3.

⁷⁷⁶ Z.B. Investitionen, Leistungsprogramm.

⁷⁷⁷ Vgl. Horváth (1998), S. 546.

⁷⁷⁸ Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Schäfers (1998c), S. 263-266.

Die öffentliche Hand hat hinsichtlich einer erfolgsorientierten Organisation des öffentlichen Immobilienmanagements im Vergleich zur Privatwirtschaft noch einen erheblichen Nachholbedarf. So verwenden in Anlehnung an die durchgeführte Untersuchung zum kommunalen Immobilienmanagement lediglich 16 Prozent der befragten Kommunen Cost oder Profit Center als Führungsinstrument.⁷⁷⁹

Zusammen mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung im öffentlichen Bereich wird mit derzeit die Voraussetzung für die Anwendung der Center-Rechnung geschaffen. Die Diskussion, ob das Cost oder das Profit Center zur Erfolgskontrolle für das öffentliche Immobilienmanagement besser geeignet ist, sollte unter Berücksichtigung der strategischen Ziele und der oben dargestellten Vor- und Nachteile geführt werden.

4.4 Handlungsfeld Umsetzungsmanagement

In den vorangegangenen Abschnitten wurden grundsätzliche Vorschläge zur strategischen, organisatorischen und instrumentellen Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements diskutiert. Es zeigte sich jedoch in den durchgeführten Untersuchungen, dass die aktuellen Defizite nicht nur auf unzureichende konzeptionelle Ansätze zurückzuführen sind, sondern insbesondere der nachhaltige Reformwiderstand sowie die Umsetzungsschwäche von Politik und Verwaltung die Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements erschweren. Die lange Laufzeit von Reorganisationsprojekten im öffentlichen Immobilienmanagement und ein bereits angewachsener Reformstau unterstreichen diese Annahme.⁷⁸⁰ Ein auf die besonderen Anforderungen der Verwaltung abgestimmtes Umsetzungsmanagement ist erforderlich.

Mit der Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements sind ausgeprägte Strukturveränderungen verbunden (vgl. Abbildung 4-27).

⁷⁷⁹ Je acht Prozent der Kommunen setzen Cost oder Profit Center ein. Vgl. Abbildung 3-33. Vgl. zur Erfolgsverantwortung im betrieblichen Immobilienmanagement Schäfers (1997), S. 320-321.

⁷⁸⁰ Vgl. zur Laufzeit z.B. Rabe, Leopold und Steinmeyer (2002), S. 116. *Deakin* bezeichnet den Reformstau im öffentlichen Immobilienmanagement als *phletora of initiatives*. Vgl. Deakin (2002), S. 72.

Organisation		Personen	
Aktionsfelder	Probleme / Widerstände	Aktionsfelder	Probleme / Widerstände
Strategie	<ul style="list-style-type: none"> • Vision • Strategie • Leitbild • Leitlinien Bewahrend: <ul style="list-style-type: none"> • Ausbau von Bestehendem statt Neuausrichtung • konservative Ziele 	Wissen	<ul style="list-style-type: none"> • Fachwissen • Führungswissen • Prozesswissen • Methodenwissen Unzureichend im Bezug auf: <ul style="list-style-type: none"> • wirtschaftliche Situation • Ziele und Maßnahmen der Veränderung • aktuelles Fachwissen
Struktur und Prozesse	<ul style="list-style-type: none"> • Aufbau- und Ablaufstruktur • Führungsstruktur Verantwortungshemmend: <ul style="list-style-type: none"> • hierarchische Führungsstruktur • veränderungsfeindlich handelnde Führungspersonen 	Einstellung	<ul style="list-style-type: none"> • Motivation • Lernbereitschaft • Veränderungswille Negativ: <ul style="list-style-type: none"> • Angst • Misstrauen • schlechte Vorerfahrung • Unwillen • Bequemlichkeit • bewahrende Normen und Werte
Systeme	<ul style="list-style-type: none"> • Personal • EDV • Controlling • Wissensmanagement Starr: <ul style="list-style-type: none"> • wenig flexibel • Personalinstrumente nicht an neue Kriterien und Prozesse angepasst 	Verhalten	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung des Neuen • Führungsverhalten • Kooperation Traditionell: <ul style="list-style-type: none"> • Kaum Ausprobieren • kein Eingehen von Risiko • ausschließlich bereits erlerntes Verhalten

Abbildung 4-27: Aktionsfelder bei der Umsetzung von Reorganisationsmaßnahmen

Diese führen zu Aktionsfeldern auf Organisations- und Personalebene, hinter denen sich unterschiedliche Widerstände und Probleme verbergen können.⁷⁸¹ Die zentrale Aufgabe des Umsetzungsmanagements ist die Berücksichtigung und das Handling dieser erfolgskritischen Faktoren.

4.4.1 Anforderungen an Reorganisationsprojekte

Von den Reorganisationsmaßnahmen im öffentlichen Immobilienmanagement sind nahezu alle Akteure der Verwaltung betroffen.⁷⁸² Die Ziele der Akteure sind nicht kongruent, sondern stehen teilweise miteinander im Konflikt. Die Interaktion der Akteure bildet dabei ein komplexes System mit zahlreichen Wechselwirkungen.⁷⁸³ Das Umsetzungsmanagement benötigt daher ein flexibles Vorge-

⁷⁸¹ Vgl. White (2000), S. 164.

⁷⁸² Z.B. das Bildungsressort als Immobilienutzer, das Finanzressort als Bereitsteller der Finanzmittel und das Liegenschaftswesen als Immobiliendienstleister.

⁷⁸³ Vgl. zum systemtheoretischen Ansatz grundlegend Malik (1992); Ulrich und Probst (1988).

hen, dass dieser Komplexität gerecht wird.⁷⁸⁴ Der traditionelle Ansatz nach dem Prinzip *unfreeze, change* und *refreeze* erfüllt diese Anforderung nicht, weil:⁷⁸⁵

- die systeminternen Wechselwirkungen nicht berücksichtigt werden;
- die beteiligten Akteursgruppen die Veränderungen nicht schnell genug aufnehmen können;
- es vernachlässigt wird, dass sich die Akteursgruppen eventuell gegen die Veränderungen wehren.

Vor diesem Aspekt schlägt *White* die Anwendung eines ganzheitlichen, iterativen und partizipativen Reorganisationsprozesses für die öffentliche Verwaltung vor.⁷⁸⁶

Ein ganzheitlicher Ansatz führt hierbei die unterschiedlichen Akteursperspektiven zusammen. Werden im Reorganisationsprozess nicht die Interessen und Handlungsspielräume aller Akteure betrachtet, führt dieses zu einer isolierten Insellösung. Dabei ist fraglich, ob diese Insellösung für das Gesamtsystem von Vorteil ist und ob sie bei allen Akteursgruppen Akzeptanz findet. Welche unterschiedliche Interessen von den unterschiedlichen Akteuren verfolgt werden, ist im Zusammenhang mit einer geplanten Privatisierung beispielhaft in Abbildung 4-28 dargestellt.⁷⁸⁷

Der Reorganisationsprozess sollte sich zudem nicht an einen unwiderruflich festgelegten Ablaufplan orientieren, sondern sich vielmehr iterativ in einem lernenden Prozess entwickeln.⁷⁸⁸ Da die Handlungen der einzelnen Akteure in komplexen gegenseitigen Wechselwirkungen stehen, sind regelmäßig Zwi-

⁷⁸⁴ Vgl. hierzu *Ashby's Law of requisite variety*. Nur Varietät kann Varietät absorbieren, d.h. die Steuerung eines Systems muss dessen Komplexität angemessen sein. Ashby (1965), S. 206-207.

⁷⁸⁵ Es wird dabei angenommen, dass der Transformationsprozess durch ein Managementteam begleitet wird. Dieses Team hat die erforderlichen Befugnisse und klare Vorstellungen über die geplanten Veränderungen. Die Hauptaufgabe ist die Kommunikation der Ziele an die gesamte Organisation. Vgl. hierzu grundlegend Lewin (1951), Rosch (2002). Zur Kritik des Ansatzes für die öffentliche Verwaltung siehe z.B. Metcalfe und Richards (1990).

⁷⁸⁶ Vgl. White (2000), S. 162.

⁷⁸⁷ Vgl. zu den Akteursrationalitäten z.B. Abzug und Webb (1999), S: 424-428; Vernau (2002), S. 81-118.

⁷⁸⁸ Vgl. hierzu grundlegend Senge (1998).

schenergebnisse aufzunehmen und zu evaluieren. Auf der Basis des Gelernten leiten sich dann die nächsten Schritte im Reorganisationsprozess ab.⁷⁸⁹

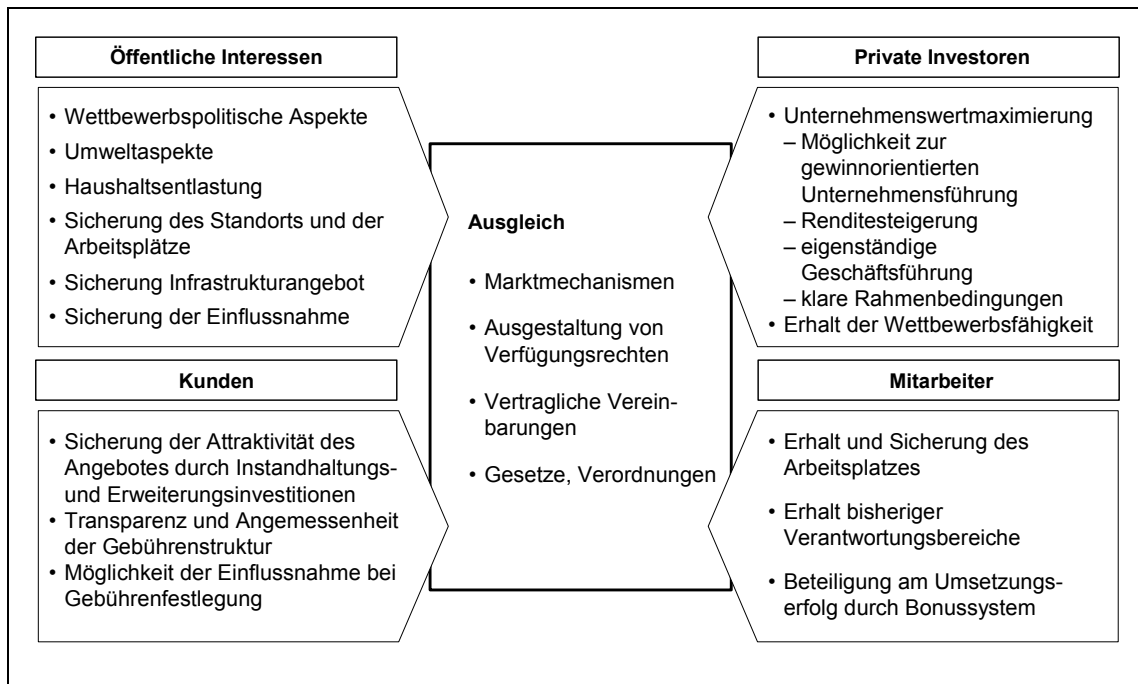


Abbildung 4-28: Interessen der beteiligten Akteure bei einer Privatisierung

Die frühzeitige Integration möglichst vieler Akteure in den Reorganisationsprozess bildet schließlich die Grundlage des partizipativen Ansatzes. Das Ziel des partizipativen Ansatzes ist die Akzeptanz der Reorganisationsmaßnahmen und die Motivation zur Selbstorganisation durch eine aktive Beteiligung der Akteure zu erhöhen.⁷⁹⁰ Durch die frühzeitige Beteiligung der betroffenen Akteure werden vorhandene Interessenkonflikte bereits zu Beginn eines Reorganisationsprojekts aufgedeckt. Das späte Aufdecken von Interessenkonflikten würde hingegen zu einem erhöhten Aufwand und zusätzlichen Widerständen führen.

Die Vorteile des beschriebenen Vorgehens sind:⁷⁹¹

- die Betrachtung der öffentlichen Verwaltung als ein komplexes soziales System;
- das Aufbrechen der Barrieren zwischen den beteiligten Akteuren;

⁷⁸⁹ Dieses Verfahren wird als *loop learning* bezeichnet. Vgl. Korth (2000), S. 87.

⁷⁹⁰ Die Selbstorganisation auf lokaler Ebene ist von großer Bedeutung für eine erfolgreiche Reorganisationsmaßnahme. Vgl. Senge (1998), S. 288.

⁷⁹¹ Vgl. White (2000), S. 167.

- das Erkennen von Wechselwirkungen zwischen den Akteuren;
- das Verstehen der unterschiedlichen Sichtweisen und Ziele.

Diese Überlegungen zum Veränderungsmanagement sind bei der Festlegung eines Projektvorgehens zur Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements zu berücksichtigen.

4.4.2 Leitlinien zum Umsetzungsmanagement

Die folgenden Leitlinien zum Umsetzungsmanagement berücksichtigen die besonderen Anforderungen bei Reorganisationsprojekten im öffentlichen Bereich. Sie umfassen:

- die Festlegung des Projektrahmens;
- die Erarbeitung der Reorganisationskonzepte und des Umsetzungsplans;
- die Information der Mitarbeiter durch aktive Kommunikation;
- die Durchführung erforderlicher Personalentwicklungsmaßnahmen;
- die Kontrolle des Reorganisationserfolgs.

Festlegung des Projektrahmens

Zu Beginn einer geplanten Reorganisationsmaßnahme im öffentlichen Immobilienmanagement sind zunächst die beteiligten Akteursgruppen zu identifizieren. Das Projektleitungsteam umfasst Vertreter (Delegierte) aller beteiligter Akteure. Bei den Delegierten sollte es sich um Führungskräfte handeln, die intern und extern Akzeptanz finden und gegenüber Veränderungen nicht verschlossen sind.⁷⁹² Eine wesentliche Aufgabe der Delegierten ist die Kommunikation der Reorganisationsmaßnahmen an die verschiedenen Akteursgruppen.⁷⁹³ Der Projektrahmen wird auf Grundlage der von der Politik vorgegebenen strategischen Zielrichtung vom Projektleitungsteam in einer Gesamtstrategie konkretisiert.⁷⁹⁴ Das Projektleitungsteam untersteht einem übergeordneten Steuerungsgremi-

⁷⁹² Vgl. zur Festlegung des Projektteams z.B. Beckett, *et al.* (1996), S. 167-173.

⁷⁹³ Vgl. Beckett, *et al.* (1996), S. 187.

⁷⁹⁴ Vgl. hierzu Punkt 4.2.1.

um, dass sich aus Vertretern der Politik und der Verwaltungsspitze zusammensetzt. Zu den Aufgaben des Steuerungsgremiums zählen die Verabschiedung der Projektvorschläge, die Lösung von Konflikten im Projektleitungsteam, das Einbringen von Entscheidungsvorlagen in die politischen Gremien und die Promotion des Projekts nach Außen.

Erarbeitung der Reorganisationskonzepte und des Umsetzungsplans

Für die Erarbeitung der Reorganisationskonzepte und des Umsetzungsplans ist das Projektleitungsteam verantwortlich. Für die inhaltliche Ausgestaltung der Reorganisationskonzepte kann auf Erfahrungen aus der Privatwirtschaft und anderer öffentlicher Einrichtungen zurückgegriffen werden. Es ist dabei jedoch die jeweils spezifische Ausgangssituation zu berücksichtigen. Hierzu zählen die aktuelle Organisation, die Struktur des Immobilienportfolios und des Flächenbedarfs, die Qualifikation der Mitarbeiter, potenzielle Partner aus der Privatwirtschaft und die Lage auf dem Immobilienmarkt.

Die geplanten Reorganisationsmaßnahmen sind detailliert in einen Umsetzungsplan mit den jeweiligen Zielen, Verantwortlichen und Terminen zu fixieren.⁷⁹⁵ Durch die Analyse des Umsetzungsplans lassen sich strukturelle Schwächen des Reorganisationsprojektes, wie z.B. Ziel-, Termin- oder Ressourcenkonflikte, frühzeitig erkennen.

Zur Kontrolle der Praxistauglichkeit der ausgearbeiteten Reorganisationsmaßnahmen empfiehlt sich eine sukzessive Umsetzung der Maßnahmen und die Durchführung eines Pilotprojekts. Durch nachgewiesene Verbesserungseffekte werden die Akzeptanz und die Unterstützung bei allen Akteursgruppen verbessert. Zudem besteht die Möglichkeit, Zwischenergebnisse zu bewerten und die Erkenntnisse in das weitere Projektvorgehen einfließen zu lassen.

Information der Mitarbeiter durch Kommunikation

Oftmals entstehen aufgrund von Unsicherheit und Gerüchten über zukünftige Entwicklungen Widerstände auf Seiten der Mitarbeiter in der öffentlichen Ver-

⁷⁹⁵ Vgl. Gomez und Zimmermann (1993), S. 239-240.

waltung.⁷⁹⁶ Eine offene und zeitnahe Kommunikation der geplanten Reorganisationsmaßnahmen hingegen führt tendenziell zu einer positiven Einstellung gegenüber den Veränderungen.⁷⁹⁷ Für die Kommunikation stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, z.B.:

- eine *regelmäßige Projektzeitschrift* mit aktuellen Informationen zum Reorganisationsprojekt (Hintergründe, Maßnahmen, Ergebnisse, Fragen und Antworten);
- eine *Telefon-Hotline*, besonders geeignet bei praxisbezogenen Fragen in der Umsetzungsphase ("*Wer ist der neue Ansprechpartner?*", "*Was hat sich im prozessualen Ablauf verändert?*");
- *Informationsveranstaltungen* zur Vorstellung und Diskussion der Projektziele und -fortschritte.

Durchführung erforderlicher Personalentwicklungsmaßnahmen

Besonders im öffentlichen Bereich verändern Reorganisationsmaßnahmen die Anforderungen an die Mitarbeiter.⁷⁹⁸ Diese Veränderungen sind durch geeignete Personalentwicklungsmaßnahmen zu begleiten. Dabei kann es sich um die Weiterentwicklung von Methodenkompetenzen (z.B. Kosten- und Leistungsrechnung) oder Sozialkompetenzen (z.B. Mitarbeiterführung) handeln. Durchgeführte Untersuchungen zur Qualifikation der Mitarbeiter im öffentlichen Immobilienmanagement zeigen tendenziell gut ausgeprägte technische und prozessuale Fachkenntnisse. Schwächen hingegen gibt es im Portfoliomanagement, der Anwendung immobilien- und betriebswirtschaftlicher Methoden sowie der Mitarbeiterführung.⁷⁹⁹ Zudem wird auf Leitungsebene ein fehlendes unternehmerisches Denken und Handeln bemängelt.⁸⁰⁰ Im Zusammenhang mit den Perso-

⁷⁹⁶ Vgl. zum Reformwiderstand z.B. Coetsee (1999), S. 209-210.

⁷⁹⁷ Vgl. Beckett, *et al.* (1996), S. 187-188.

⁷⁹⁸ Vgl. Rabe (2001), S. 362-366.

⁷⁹⁹ Vgl. z.B. Simons (1994), S. 339; Budäus (1994), S. 30.

⁸⁰⁰ Das Verhalten der leitenden Mitarbeiter wird zu sehr von bürokratischen und verwaltungstechnischen Rahmenbedingungen dominiert. Vgl. Deakin (2002), S. 20. Hierfür bietet sich das Rekrutieren von Führungskräften aus der Privatwirtschaft mit der erforderlichen Erfahrung an.

nalentwicklungsmaßnahmen empfiehlt sich daher die Ausarbeitung eines individuellen Trainingsplans für jeden Mitarbeiter.

Zur Aus- und Fortbildung von Führungs- und Fachkräften aus der Immobilienwirtschaft bieten verschiedene immobilienwirtschaftliche Weiterbildungseinrichtungen umfangreiche Entwicklungsprogramme an.⁸⁰¹ Diese finden bei Vertretern der öffentlichen Hand zunehmendes Interesse und positive Resonanz.

Kontrolle des Reorganisationserfolgs

Die Ergebnisse durchgeführter Reorganisationsmaßnahmen im öffentlichen Immobilienmanagement treten oftmals mit einer zeitlichen Verzögerung ein. Daher ist es besonders wichtig, dass die Erwartungen an die Projekterfolge realistisch eingeschätzt und kommuniziert werden. Anderenfalls wird von den betroffenen Akteuren das Wiederherstellen der alten Strukturen gefordert, oder es wird ein Projekt zur erneuten Reorganisation aufgesetzt. Beide Konsequenzen sind nicht zielführend.

Für die Nachbetreuung der Reorganisationsmaßnahmen empfiehlt sich das Messen des Projekterfolgs an vordefinierten Projektzielen.⁸⁰² Bei Maßnahmen zur Flächenoptimierung sollte beispielsweise aufgenommen werden, bis wann welche Flächen reduziert werden sollten. Diese Zielvorgabe ist im Rahmen der Projektevaluierung zu überprüfen. Bei Nichterreichen sind die Ursachen zu überprüfen und erforderliche Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen. Zur Kontrolle der Zielerreichung ist auch die Befragung der Mitarbeiter und Kunden geeignet. Von Vorteil ist dabei, dass nicht nur die Zielerreichung bestimmt wird, sondern gleichzeitig Verbesserungsvorschläge mit aufgenommen und die Akzeptanz erhöht werden können.

4.5 Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen

Die Optimierung des öffentlichen Immobilienmanagements ist eine komplexe und interdisziplinäre Aufgabe. So wurden die dargestellten Handlungsempfehlungen in Anlehnung an die derzeitigen Diskussionen zur Verwaltungsmoderni-

⁸⁰¹ So z.B. die ebs IMMOBILIENAKADEMIE. Vgl. hierzu Schulte (2000), S. 162-163.

⁸⁰² Vgl. McKersie und Walton (1991), S. 244-248; Beckett, *et al.* (1996), S. 49.

sierung, der allgemeinen Managementlehre und dem relativ neuen Forschungsgebiet des betrieblichen Immobilienmanagements erarbeitet.

Die notwendigen Veränderungen greifen tief in die aktuellen Strukturen des öffentlichen Immobilienmanagements ein. In einem ganzheitlichen Optimierungsansatz zeigt sich Handlungsbedarf auf strategischer, organisatorischer und instrumenteller Ebene. Eine grundsätzliche Neuausrichtung ist erforderlich. Dabei wird sich das öffentliche Immobilienmanagement zukünftig enger an den Praktiken des Immobilienmanagements in der Privatwirtschaft orientieren.

Hierzu gehören beispielsweise die Einführung eines Immobilieninformationssystems sowie die Kategorisierung und Bewertung des Immobilienbestands zur Verbesserung der Datenlage. Des Weiteren wird eine richtungsweisende Immobilienstrategie benötigt, die sich aus den übergeordneten Zielen der öffentlichen Hand ableitet. Eine Verbesserung der Effizienz und Effektivität des öffentlichen Immobilienmanagements soll zudem durch die Einführung eines Immobilienportfoliomanagementsystems, durch die Optimierung der Organisationsstrukturen sowie durch die Überprüfung der Finanzierungsstrukturen und der Privatisierungsmöglichkeiten erreicht werden. Auf Grund des großen Veränderungsbedarfs sind geeignete Führungs- und Steuerungssysteme sowie ein aktives Umsetzungsmanagement von besonderer Bedeutung. Die empirischen Untersuchungen haben gezeigt, dass eine Reorganisation des öffentlichen Immobilienmanagements nicht zwangsläufig zu einer Verbesserung führen muss. Die Herausforderung ist daher, geeignete Anreize für die Mitarbeiter zu finden, damit die Reorganisationsmaßnahmen auch zum Erfolg führen. Hierfür ist ein Gesamtsteuerungssystem zu implementieren, welches Zielabweichungen erkennt, so dass rechtzeitig Maßnahmen zur Kurskorrektur unternommen werden können. Im Rahmen des Umsetzungsmanagements gilt es möglichst viele Interessengruppen in den Reorganisationsprozess zu integrieren, um dadurch eine möglichst hohe Akzeptanz zu schaffen. Schließlich müssen die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung auf die neuen Aufgaben vorbereitet werden. Hierzu sind individuelle Fortbildungsmaßnahmen sowohl zur Weiterentwicklung der Methoden- als auch der Sozialkompetenz erforderlich.

5 Exkurs: Das Immobilienmanagement der öffentlichen Hand in Großbritannien und in den USA

Nachdem sich die bisherigen empirischen Untersuchungen ausschließlich mit dem öffentlichen Immobilienmanagement in Deutschland befasst haben, soll der Exkurs in diesem Kapitel internationale Trends des öffentlichen Immobilienmanagements beleuchten. Hierzu wird auf ausgewählte Fallbeispiele des öffentlichen Immobilienmanagements in Großbritannien und in den USA zurückgegriffen.

5.1 Das öffentliche Immobilienmanagement in Großbritannien

Die im Rahmen dieser Arbeit betrachteten Überlegungen zum öffentlichen Immobilienmanagement in Großbritannien lassen sich unter der Überschrift *Local Authority Property Management (LAPM)* zusammenfassen.⁸⁰³ Dabei nimmt der Markt- und Wettbewerbsgedanke in Anlehnung an die Definition des LAPM eine besondere Stellung in Großbritannien ein:

*"What the theory of local authority property management can perhaps best seen to represent, is an attempt by such institutions to reform the structure of local government finance by introducing a competitive, decentralist, more accountable and corporate minded attitude towards the management of property".*⁸⁰⁴

Das Immobilienportfolio der *Local Authorities* (Gemeinden) in Großbritannien ist in der Struktur grundsätzlich mit den kommunalen Immobilienportfolios in Deutschland vergleichbar (vgl. Abbildung 5-1).⁸⁰⁵ Auch was die Vermögensdimension anbelangt, hat das Immobilienportfolio der Gemeinden in Großbritannien ein beträchtliches Volumen und wird ohne Berücksichtigung des Wohnungsbestands auf rund 79 Milliarden GBP⁸⁰⁶ geschätzt.⁸⁰⁷

⁸⁰³ Vgl. Deakin (1999d), S. 14-15. Dabei handelt es sich grundsätzlich um konzeptionelle Ansätze zum Immobilienmanagement der Gemeinden.

⁸⁰⁴ Henkle (1991) zitiert nach Deakin (1999a), S. 171. Vgl. auch Bond und Dent (1988), S. 370.

⁸⁰⁵ Vgl. zur Struktur des Immobilienbestands der Kommunen in Deutschland Abbildung 3-19 und Abbildung 3-29.

⁸⁰⁶ GBP = britische Pfund.

⁸⁰⁷ Der zusätzliche Wohnungsbestand der Gemeinden wird auf rund 62 Milliarden GBP geschätzt. Somit beträgt das gesamte Immobilienvermögen ca. 140 Milliarden GBP. Vgl. Audit Commission (2000b), S. 5.

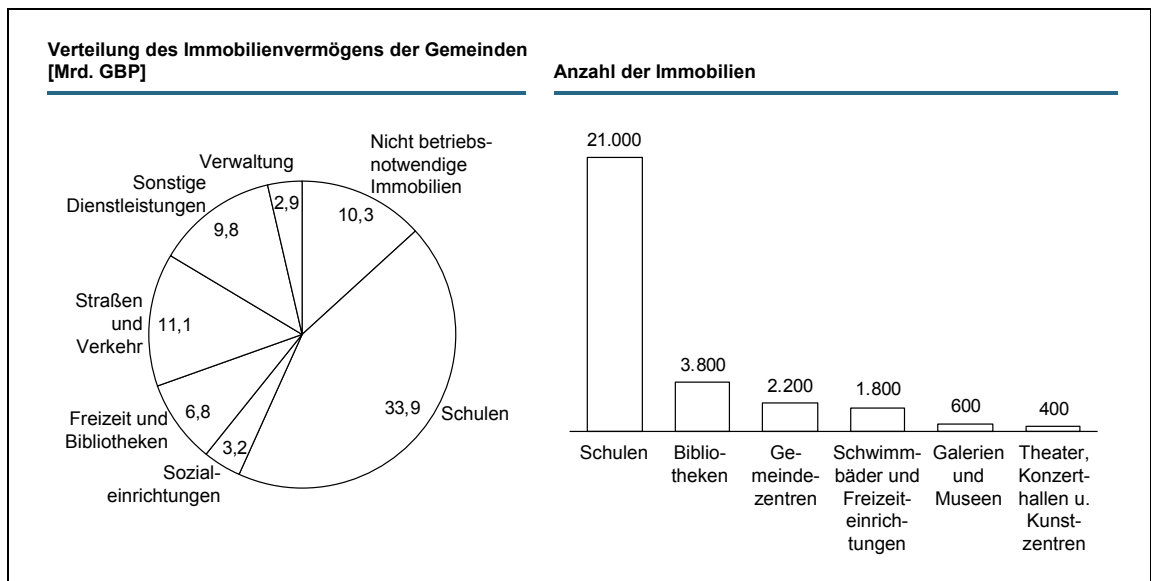


Abbildung 5-1: Das Immobilienvermögen der Gemeinden in Großbritannien⁸⁰⁸

Wie in Deutschland bedingt eine Verschlechterung der volkswirtschaftlichen Entwicklung auch in Großbritannien einen zunehmenden Kostendruck auf die öffentliche Verwaltung bei gleichzeitig schrumpfenden Budgets.⁸⁰⁹ Seit Mitte der 80er Jahre steht daher das Management der öffentlichen Immobilien in Großbritannien im Brennpunkt der Reformbewegungen. Diese Entwicklung beruht vor allem auf zwei Initiativen zur Reform der britischen Verwaltung. Anfang der 80er Jahre wurde der sogenannte *Value for money test (VFM)* eingeführt. Dabei soll überprüft werden, inwiefern die öffentlichen Ausgaben auch durch die erzielten Ergebnisse gerechtfertigt sind. Die Analyse der ökonomischen Leistungserstellung (Erreichung der vorgegebenen Ziele mit einem minimalen Ressourceneinsatz) steht im Zentrum der zweiten Initiative, die den Titel "*economic, efficient and effective management (3Es)*" trägt und gegen Ende der 80er Jahre an Bedeutung gewann.⁸¹⁰

Das Ergebnis verschiedener Untersuchungen zeigt auch in Großbritannien ein mangelhaftes Management der öffentlichen Immobilien.⁸¹¹ Besonders kritisiert

⁸⁰⁸ Quelle: Audit Commission (2000b), S. 5-6.

⁸⁰⁹ Vgl. Gibson (1994), S. 10.

⁸¹⁰ Vgl. Deakin (2002), S. 13-21. In Deutschland findet das 3E-Konzept mittlerweile auch Anwendung. Die Zieldimensionen sind: Effektivität, Effizienz und Kostenwirtschaftlichkeit. Vgl. Budäus (1997), S. 50.

⁸¹¹ Hierzu zählen der *Carl Davies Report on National Health Service*, die Berichte der *Audit Commission on Local Authorities*, die *NAO Reports on Crown Estate*, der *National Health Service*, der *Civil Estate* und das *Metropolitan Police Estate*. Vgl. Gibson (1994), S. 10.

wird dabei ein fehlender ganzheitlicher Strategieansatz sowie ein mangelndes Verständnis der Immobiliennutzer über die mit den Immobilien verbundenen Werte und Kosten.⁸¹² Die weiteren Schwachstellen sind passives und reaktives Management, abweichende Ziele zwischen Vermieter und Mieter, fehlende Kontrolle der Wertentwicklung und unzureichende Informationen.⁸¹³ Dabei wird vor allem bemängelt, dass durch die Nichtverwertung von nicht mehr benötigten Immobilien wertvolle Ressourcen verschwendet und verwaltungsübergreifende Flächenoptimierungen nicht durchgeführt werden.⁸¹⁴

Ein besonderer Aspekt des öffentlichen Immobilienmanagements in Großbritannien ist das Anfang der 80er Jahre veränderte öffentliche Vergabeverfahren, das nun unter der Bezeichnung *compulsory competitive tendering (CCT)* bekannt ist.⁸¹⁵ Danach müssen sich heute die meisten öffentlichen Dienstleister im Wettbewerb mit privaten Dienstleistern beweisen.⁸¹⁶ Einen Kontrahierungszwang gibt es nicht mehr. Die Hintergründe für diese Reform waren zum einen die grundsätzlichen Privatisierungsbestrebungen der britischen Regierung und zum anderen die Stärkung des Wettbewerbgedankens in der öffentlichen Verwaltung. In der Vergangenheit war die öffentliche Verwaltung durch ein ausgeprägtes "*anti-competitive behaviour*" gekennzeichnet.⁸¹⁷ Im Ergebnis der Reformen haben sich heute marktnahe Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen gebildet, die zumeist auch positive Kosten- und Qualitätseffekte mit sich bringen.⁸¹⁸

Die Audit Commission⁸¹⁹ hat sich in Großbritannien intensiv mit der Optimierung des öffentlichen Immobilienmanagements auseinandergesetzt. Bereits 1988 hatte sie in einem umfassenden Bericht die Probleme des öffentlichen Immobi-

⁸¹² Vgl. Martindale (1995), S. 14; French (1994), S. 15.

⁸¹³ Vgl. Gibson (1994), S. 9-11.

⁸¹⁴ Vgl. Audit Commission (2000b), S. 8.

⁸¹⁵ Vgl. Pottinger (1998), S. 92.

⁸¹⁶ Die Reformen wurden in verschiedenen Schritten durchgeführt. Zunächst galt das CCT nur für operative Bau- und Instandsetzungsarbeiten (1980) und wurde später auch auf nicht-industrielle Aktivitäten inkl. Immobilienmanagement, Architektenleistungen, Verwaltungsangelegenheiten, sowie Finanz-, Personal- und EDV-Dienstleistungen (1992) ausgeweitet. Vgl. Putt (1994), S. 24-25.

⁸¹⁷ Vgl. Putt (1994), S. 24-25.

⁸¹⁸ Vgl. Pottinger (1998), S. 93-94.

⁸¹⁹ Die Audit Commission ist eine unabhängige Einrichtung in Großbritannien, die sich mit dem effizienten und effektiven Einsatz öffentlicher Ressourcen befasst. Vgl. Audit Commission (2003): <http://www.audit-commission.gov.uk/>.

lienenmanagements untersucht und erste Handlungsempfehlungen abgegeben.⁸²⁰ Danach sollten alle öffentlichen Einrichtungen eine vollständige Erhebung und Bewertung des Immobilienbestands durchführen. Von der Legislative wurde diese Empfehlung 1989 durch den *Local Government and Housing Act* bestätigt und seit 1994 müssen alle Immobilienwerte der öffentlichen Einrichtungen bilanziell ausgewiesen werden.⁸²¹

Obwohl seit den ersten Überlegungen zur Optimierung des öffentlichen Immobilienmanagements in Großbritannien bereits 15 Jahre vergangen sind, zeigen sich immer noch große Lücken, was die operative Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen anbelangt.⁸²² Im Bericht *Hot Property – Getting the Best from Local Authority Assets* aus dem Jahr 2000 hat die *Audit Commission* die Entwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements in Großbritannien im Nachgang der Vorschläge von 1988 reflektiert. Unter Berücksichtigung der zwischenzeitlichen Entwicklungen im betrieblichen Immobilienmanagement und den bisherigen Umsetzungserfahrungen wurden neue Vorschläge zur Optimierung des öffentlichen Immobilienmanagements herausgearbeitet.⁸²³

Eine Übersicht über diese Verbesserungsvorschläge findet sich zusammenfassend in Abbildung 5-2. Danach spricht die *Audit Commission* ihre Empfehlungen jeweils getrennt für das Immobilienmanagement, für die Verwaltungsspitze und für die Politik aus. Bei den Empfehlungen handelt es sich weniger um detaillierte konzeptionelle Vorgaben sondern vielmehr um Leitlinien zur eigenständigen Gestaltung des Immobilienmanagements in der Praxis. Die zentral verantwortliche Steuerungseinheit für das Immobilienmanagement hat dabei vor allem Aufgaben im strategischen und operativen Immobilienmanagement. Die Verwaltungsspitze soll dafür sorgen, dass sich innerhalb der Verwaltung der Servicegedanke etabliert und die Führungsrollen zielgerecht besetzt werden. Die Politik schließlich stellt sicher, dass alle Akteure einen gemeinsamen Ansatz verfolgen.

⁸²⁰ Vgl. Audit Commission (1988).

⁸²¹ Vgl. French (1994), S. 15.

⁸²² Vgl. Deakin (1999d), S. 3; Audit Commission (2000b), S. 3.

⁸²³ Vgl. Audit Commission (2000b); RICS (2002), S. 7

<p>Für das Immobilienmanagement</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aufbau eines Verständnisses für die strategische Wichtigkeit eines effizienten Immobilienmanagements 2. Festlegung der Verantwortung für das strategische Asset Management 3. Entwicklung eines verwaltungsweiten Asset Management Programms 4. Kontinuierliche Berücksichtigung immobilienwirtschaftlicher Auswirkungen im Leistungserstellungsprozess 5. Überprüfung des nicht-betriebsnotwendigen Immobilienbestands und Veräußerung aller nicht renditebringenden Objektes 6. Einführung von Anreizsystemen für die Nutzer zur Reduzierung der Immobilienkosten 7. Review der Standortstruktur und Einführung von Heimarbeit und anderen platzsparenden Maßnahmen 8. Überprüfung der Immobilienleistungen durch Benchmarking, Wettbewerbsorientierung und Fokussierung auf den Servicegedanken 9. Überprüfung von Möglichkeiten zur Zusammenlegung von Büroflächen mit anderen Verwaltungseinheiten 	<p>Für die Verwaltungsspitze</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Übernahme der Verantwortung zur kontinuierlichen Serviceverbesserung 2. Einstufung des Immobilienmanagement als Chefsache und Festlegung von Führungsrollen 3. Promotion von allen Einsparmaßnahmen, insbesondere der verwaltungsübergeordneten Flächenoptimierung <hr/> <p>Für die Politikspitze</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sicherstellung eines gemeinsamen Ansatzes zum Asset Management Programm durch alle Verwaltungseinheiten 2. Einführung von (wenigen) übergeordneten Performance Indikatoren 3. Entwicklung von Maßnahmen für ein effizientes Kapitalmanagement aus Immobilienperspektive
--	--

Abbildung 5-2: Empfehlungen der Audit Commission zur Optimierung des öffentlichen Immobilienmanagements⁸²⁴

5.2 Das öffentliche Immobilienmanagement in den USA

Auch in den USA finden sich ähnliche Kritikpunkte im Immobilienmanagement⁸²⁵ wie in Deutschland und Großbritannien: so beispielsweise die mangelhafte Datenlage, unklare Zuständigkeiten und Schnittstellenprobleme sowie die geringe Aktivierung der gebundenen Vermögenswerte.⁸²⁶ Die Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements in den USA orientiert sich im Grundsatz ebenfalls an den Methoden und Verfahren aus der Privatwirtschaft.⁸²⁷

Darüber hinaus setzt die öffentliche Hand in den USA ihr Immobilienvermögen seit Mitte der 90er Jahre zunehmend als Steuerungsmittel zum Ankurbeln der

⁸²⁴ Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Audit Commission (2000b), S. 52-54; Audit Commission (2000a), S. 8.

⁸²⁵ Ein besonderer Aspekt im öffentlichen Immobilienmanagement der USA ist der vergleichsweise hohe Anteil an gemeinnützigen Stiftungen (z.B. im universitären Bereich) mit beträchtlichem Immobilienbesitz. Vgl. hierzu Stanson und Karse (1998), S. 24-26; Parker und McKiernan (1998), S. 33-39.

⁸²⁶ Vgl. Kaganova und Nayyar-Stone (2000), S. 318-320. Bzgl. der Strukturen und der Transparenz des Immobilienbestands vgl. z.B. DiLuia, Schlaes und Tapajna (1991), S. 40-43.

⁸²⁷ Vgl. Kaganova, Nayyar-Stone und Peterson (2000), S. 1; Simons (1993a), S. 639; McEntee (2000), S. 80.

lokalen Wirtschaft ein.⁸²⁸ Sie übernimmt dabei die Rolle eines Investitionspartners, eines Darlehensgebers oder die eines Projektentwicklers. Für diese neuen Aufgaben benötigt die öffentliche Hand eine höhere Flexibilität. Daher stehen derzeit verschiedene rechtliche Rahmenbedingungen (z.B. die öffentlichen Vergaberegeln und baurechtliche Fragestellungen) in den USA auf dem Prüfstand.⁸²⁹ Parallel hierzu ist in den letzten Jahren ein umfangreiches Privatisieren bei der immobilienwirtschaftlichen Leistungserstellung und bei ausgewählten Immobilien zu beobachten.⁸³⁰

Auf der Suche nach *Best Practices* zum öffentlichen Immobilienmanagement in den USA haben *Kaganova* und *Nayyar-Stone* verschiedene öffentliche Einrichtungen identifiziert, die umfangreiche Reorganisationsmaßnahmen umgesetzt haben.⁸³¹ Danach zeigten sich seit Mitte der 80er Jahre deutliche Fortschritte im öffentlichen Immobilienmanagement. Vor allem durch eine stärkere Integration des Immobilienmanagements in den übergeordneten strategisch-politischen Gesamtrahmen und durch die zunehmende Praktizierung eines objektorientierten *Asset Managements* wurden nachhaltige Erfolge verzeichnet.⁸³²

Die nachfolgenden Ausführungen geben einen praxisorientierten Überblick über die Aktivitäten und Trends im öffentlichen Immobilienmanagement in den USA. Zur Veranschaulichung werden hierfür ausgewählte Fallsbeispiele zum Immobilienmanagement in *Denver*, im *Los Angeles County* und bezüglich der *Bundesimmobilien* herangezogen.

⁸²⁸ Vgl. Simons (1994), S. 333. Eine ausführliche Darstellung der öffentlichen Motive im Zusammenhang mit der Durchführung von Projektentwicklungsmaßnahmen in den USA findet sich bei Friedman (1995), S. 47-51.

⁸²⁹ Vgl. hierzu Joyce (1999), S. 20-23.

⁸³⁰ So haben beispielsweise die Bundesstaaten Massachusetts, Connecticut und New York die Veräußerung von Überschussimmobilien an private Dienstleister übertragen. Das Department of Defence beabsichtigte, ca. 300.000 Wohneinheiten der US Armee bzw. ziviler Angestellte zu privatisieren. Vgl. Cochran (1998), S. 1-4. Zum Outsourcing immobilienwirtschaftlicher Aktivitäten der öffentlichen Hand in den USA siehe auch DiLuia, Shlaes und Tapajna (1991), S. 40; Hentschel (1995), S. 1-6.

⁸³¹ Diese waren: Denver (Colorado), Los Angeles County (California), San Diego (California), Long Beach (California) und Atlanta (Georgia). Vgl. Kaganova und Nayyar-Stone (2000), S. 319-320.

⁸³² 1993 haben in einer von *Hentschel* durchgeführten Studie lediglich 50 Prozent der Befragten Asset Management als wichtigstes Thema im öffentlichen Immobilienmanagement eingestuft, 1998 waren es im Vergleich 81 Prozent. Vgl. Hentschel (1998), S. 12-14.

5.2.1 Die Stadt Denver

Die *Stadt Denver* gehört zu den ersten öffentlichen Institutionen, die das Immobilienmanagement vollständig neu organisiert haben. Ende der 80er Jahre wurde hierfür unter Berücksichtigung der Trends im betrieblichen Immobilienmanagement ein Modell zur Neuausrichtung des öffentlichen Immobilienmanagements entwickelt und anschließend erfolgreich in der Praxis umgesetzt.⁸³³

Das Denver-Modell besteht aus vier Stufen, die jeweils unterschiedliche Betrachtungsebenen des Immobilienmanagements darstellen (vgl. Abbildung 5-3).

1 Inventory Level	<ul style="list-style-type: none"> • Aufbau und Pflege umfassender Bestandsdaten
2 Property Management/ Accounting Level	<ul style="list-style-type: none"> • Aufbau und Pflege eines objektspezifischen Immobilienmanagement- und Buchhaltungssystems • Ermittlung der Immobilienwerte und Aufnahme ins Buchhaltungssystem • Übernahme der Praktiken aus dem betrieblichen Immobilienmanagement zur Optimierung des öffentlichen Immobilienmanagements
3 Asset (Portfolio) Management Level	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung einer Immobilienstrategie unter Berücksichtigung der übergeordneten öffentlichen Ziele • Entwicklung einer Immobilienklassifizierung und Aufnahme der Klassifizierung in das Immobilienbestandsverzeichnis • Entwicklung spezifischer Finanzierungsinstrumente und Festlegung von objektspezifischen Performancekriterien • Einführung eines ganzheitlichen Portfoliomanagement-Systems • Entwicklung und Einführung von Leitlinien zur Rationalisierung der Flächenbedarfe und Kosten
4 Strategy Implementation Level	<ul style="list-style-type: none"> • Aufbau einer übergeordneten und zentralen Immobilieneinheit • Ausarbeitung eindeutiger Entscheidungsrichtlinien für Kauf, Verwertung oder Veräußerung • Aufbau der erforderlichen internen Expertise zur Maximierung der Immobilienrenditen • Einführung von Anreizsystemen zur Optimierung des Immobilienmanagements

Abbildung 5-3: Betrachtungsebenen des Immobilienmanagements in Denver⁸³⁴

Dabei werden zunächst auf der ersten Stufe, dem *Inventory Level*, alle immobilienbezogenen Daten zusammengetragen und zentral verwaltet. Die Stufen zwei und drei umfassen diejenigen Aktivitäten, die zur optimalen Verwertung der Einzelobjekte (*Property*) und des Gesamtbestands (*Portfolio*) erforderlich sind. Die notwendige Professionalisierung des Immobilienmanagements erfordert in diesem Zusammenhang vor allem die Anwendung betriebs- und immobilienwirtschaftlicher Praktiken, wie beispielsweise die vollständige Portfoliobe-

⁸³³ Vgl. Kaganova, Nayyar-Stone und Peterson (2000), S. 3-4; Simons (1993b), S. 50.

⁸³⁴ Quelle: Kaganova und Nayyar-Stone (2000), S. 315.

wertung und die Einführung eines Portfoliomanagementsystems. Übergreifend schafft auf der vierten Stufe, dem *Strategy Implementation Level*, eine ganzheitliche Strategie die erforderlichen Rahmenbedingungen. Der Aufbau einer zentralen Steuerungseinheit und die Einführung wirkungsvoller Anreizsysteme spielen hierbei eine besonders wichtige Rolle.

Aufgrund der großen Vielfalt und Komplexität, die mit der Neuausrichtung des öffentlichen Immobilienmanagements verbunden ist, hat sich die Stadt Denver für eine schrittweise Einführung entschieden. So wurde das neue Immobilienmanagement in einem maßnahmenorientierten Ansatz in sieben Einzelschritten sukzessive eingeführt (vgl. Abbildung 5-4).

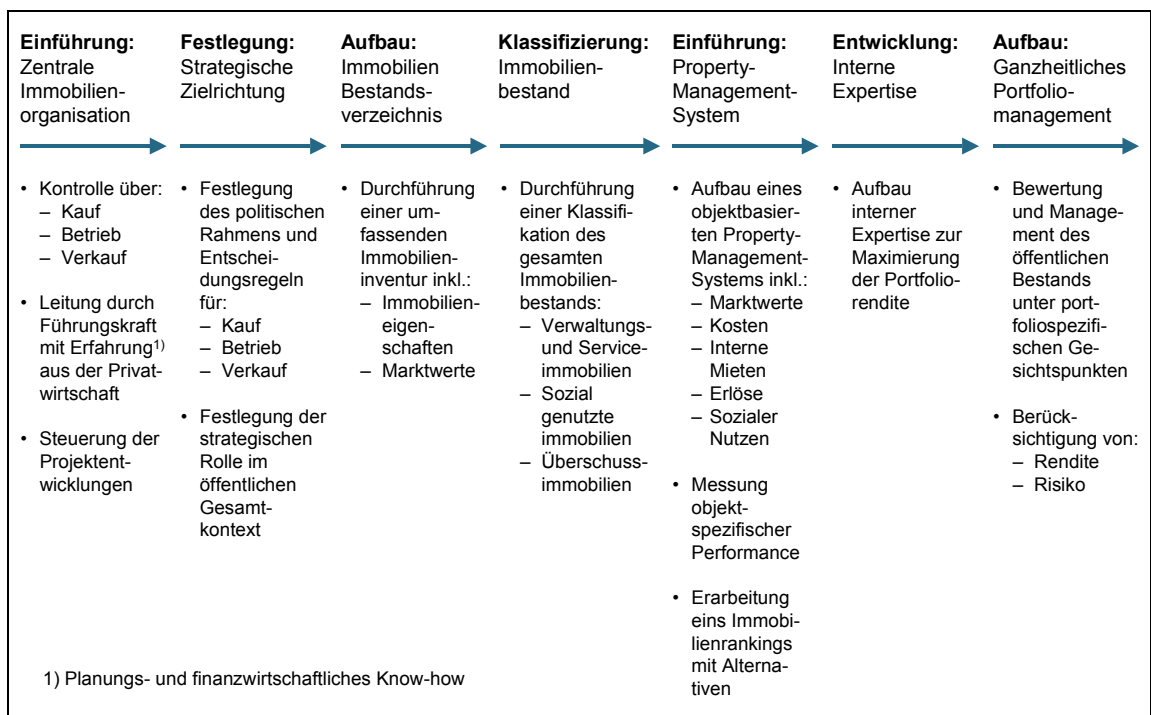


Abbildung 5-4: Phasenmodell zur Einführung des neuen Immobilienmanagements in Denver⁸³⁵

Zu Beginn der schrittweisen Einführung standen die Installation einer zentralen Immobilienorganisation und die Festlegung einer immobilienwirtschaftlichen Gesamtstrategie. Jeder Einzelschritt wurde mit konkreten Maßnahmen hinterlegt, wobei es jedoch auch zahlreiche Überschneidungen und Wechselwirkun-

⁸³⁵ Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Simons (1993a), S. 651-652; Simons (1993b), S. 50.

gen gab. Daher mussten die Zwischenergebnisse einzelner Projektphasen jeweils mit den übergeordneten Zielen abgestimmt werden.

Grundvoraussetzung für die Umsetzung des Modells war der Aufbau eines vollständigen Immobilienbestandsverzeichnisses.⁸³⁶ Hierfür gab es drei zwingende Gründe: erstens, nur durch das Erfassen aller Immobilien und der dazugehörigen Werte konnten die jeweils Verantwortlichen festgelegt werden; zweitens, im Bestandsverzeichnis konnten die Immobilien in Anlehnung an den jeweiligen Handlungsbedarf (Kosten, Effizienz, Erlöse) priorisiert werden; und drittens, das Immobilienbestandsverzeichnis war zum Aufbau des Portfoliomanagementsystems erforderlich.⁸³⁷

Bei der Klassifizierung des Immobilienportfolios der *Stadt Denver* wurden alle Immobilien in Verwaltungs- und Serviceimmobilien, sozial genutzte Immobilien oder Überschussimmobilien unterteilt (vgl. Abbildung 5-5).⁸³⁸

Kategorie	Finanzielles Ziel	Informationsbedarf	Beispiel
Verwaltungs- und Serviceimmobilien	<ul style="list-style-type: none"> • Maximierung der Effizienz • Minimierung der Kosten 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausgaben, interne Mieten, Nutzwert 	<ul style="list-style-type: none"> • Rathaus, Feuerwehr, Polizei, Klärwerke etc.
Sozial genutzte Immobilien	<ul style="list-style-type: none"> • Ermittlung und Minimierung der Subventionskosten 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausgaben, Subvention, Marktwert 	<ul style="list-style-type: none"> • Wohnungen, Parkflächen, Entwicklungsflächen
Überschussimmobilien	<ul style="list-style-type: none"> • Maximierung der Zahlungsströme 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausgaben, Einnahmen, Marktwert 	<ul style="list-style-type: none"> • Pachtflächen, Parkplätze, Baugrundstücke

Abbildung 5-5: Kategorisierung der Immobilientypen im Denver-Modell⁸³⁹

Je nachdem in welche Kategorie eine Immobilie fällt, wurden spezifische Handlungsprämissen festgelegt, die durch finanzielle Ziele und Informationsbedürfnisse gekennzeichnet sind.

⁸³⁶ In Einzelfällen muss jedoch überdacht werden, inwiefern eine Aufnahme der Objekte unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sinnvoll ist. So z.B. bei Seen, Wälder u.ä. Vgl. Kaganova und Nayyar-Stone (2000), S. 315.

⁸³⁷ Vgl. Kaganova und Nayyar-Stone (2000), S. 316.

⁸³⁸ Vgl. Kaganova, Nayyar-Stone und Peterson (2000), S. 4.

⁸³⁹ Quelle: Kaganova, Nayyar-Stone und Peterson (2000), S. 4; Simons (1993a), S. 650.

- In der Kategorie *Verwaltungs- und Serviceimmobilien* sollen die Auslastung der vorhandenen Immobilien maximiert und die Kosten minimiert werden. Hierfür wurden beispielsweise Flächenoptimierungsprogramme, Kostensenkungsinitiativen und die Umsiedlung von Verwaltungseinrichtungen an kostengünstigere Standorte durchgeführt.
- Bei den *Sozialimmobilien* handelt es sich um Immobilien, die aufgrund ihres sozialen Charakters nicht zu Marktkonditionen verwertet werden können. Um die Subventionen bei den Sozialimmobilien zu minimieren, sind zunächst die tatsächlichen Kosten auf Objektbasis zu identifizieren. Daraufhin können Alternativprojekte, die gegebenenfalls günstigere Lösungen für die öffentliche Hand darstellen, vorgeschlagen und unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten bewertet werden.
- *Überschussimmobilien* sind zur Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand zukünftig nicht mehr erforderlich. Die Verwertungsstrategie konzentriert sich daher auf die Maximierung der möglichen Einnahmen und somit auf eine maximale Haushaltsentlastung. Hierfür sind zunächst die bestehenden Miet- und Leasingverträge zu analysieren und, wenn möglich, an die Marktverhältnisse anzupassen. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Überschussimmobilien zu veräußern oder zu privatisieren. Können Überschussimmobilien weder vermietet noch veräußert werden, so sind die Aufwendungen für Instandhaltung und Finanzierungskosten auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

5.2.2 Los Angeles County

Seit Mitte der 80er Jahre unternimmt das *Los Angeles County* intensive Anstrengungen zur Optimierung des öffentlichen Immobilienmanagements.⁸⁴⁰ Erstmals wurden 1985 alle operativen Aufgaben des Immobilienmanagements im *Los Angeles County* in eine zentrale Einheit überführt. Im *Facilities Management Department* wurden die Bereiche *Building Services*, *Communications*, *Fa-*

⁸⁴⁰ Das Los Angeles County hatte 1990 einen Immobilienbestand mit Buchwerten in Höhe von rund 2,4 Mrd. USD, der Marktwert wurde auf 22 bis 40 Mrd. USD abgeschätzt. Vgl. Los Angeles County Citizens Economy and Efficiency Commission (1991), S. 28-29.

cilities (County Engineer) und mehrere *Mechanical Departments* zusammengefasst.⁸⁴¹ Die Zentralisierung führte jedoch zunächst nicht zu den gewünschten Ergebnissen. Dies lag vor allem daran, dass die Gesamtverantwortung für das Immobilienmanagement noch nicht eindeutig zugeordnet war und es daher zu Kompetenzüberschneidungen und zu Doppelarbeiten kam.⁸⁴²

Zur Behebung dieses Problems schlug die *Los Angeles County Citizens Economy and Efficiency Commission* 1986 die Übertragung der alleinigen Verantwortung für das öffentliche Immobilienmanagement an einen *Chief Administrative Officer (CAO)* vor.⁸⁴³

Eine erneute Bewertung der Zwischenergebnisse 1991 zeigte weiteren Handlungsbedarf. Danach fehlte es vor allem an Anreizsystemen zur Optimierung des Flächenbedarfs auf Nutzerseite und es zeigte sich zudem nur ein geringes immobilienwirtschaftliches Interesse in den Leitungsebenen der Verwaltungsbereiche.⁸⁴⁴ Mit diesem Hintergrund wurden die bestehenden konzeptionelle Ansätze weiter detailliert und fünf Handlungsempfehlungen abgegeben:⁸⁴⁵

- Ausarbeitung eines *Policy Statements* für ein umfassendes *Real Property Management Program* mit klaren Zielen und Zuständigkeiten (z.B. Einführung einer Marktmiete für die Immobiliennutzung);⁸⁴⁶
- Etablierung eines *Real Property Management Steering Committees* zur Steuerung und Kontrolle der beteiligten Verwaltungseinheiten (dabei sollte durch ein regelmäßiges immobilienwirtschaftliches Reporting das bisherige Desinteresse gelöst werden);⁸⁴⁷
- Erweiterung der bestehenden *Dateninformationssysteme* und Zentralisierung der Datenhaltung;
- Aufbau eines fortlaufenden und genauen *Immobilienbestandsverzeichnisses* mit allen relevanten immobilienwirtschaftlichen Informationen;

⁸⁴¹ Vgl. Los Angeles County Citizens Economy and Efficiency Commission (1986), S. 6.

⁸⁴² Vgl. Los Angeles County Citizens Economy and Efficiency Commission (1986), S. 7.

⁸⁴³ Vgl. Los Angeles County Citizens Economy and Efficiency Commission (1986), S. 10-13.

⁸⁴⁴ Vgl. Los Angeles County Citizens Economy and Efficiency Commission (1991), S. 17-21.

⁸⁴⁵ Vgl. Los Angeles County Citizens Economy and Efficiency Commission (1991), S. 6-7.

⁸⁴⁶ Vgl. Los Angeles County Citizens Economy and Efficiency Commission (1991), S. 17-18.

⁸⁴⁷ Vgl. Los Angeles County Citizens Economy and Efficiency Commission (1991), S. 19-21.

- Entwicklung funktionierender *Anreizsysteme* bei immobilienwirtschaftlichen Verbesserungsvorschlägen und -maßnahmen (z.B. die anteilmäßige Beteiligung der Nutzer an Verkaufserlösen oder an den eingesparten Mieten).⁸⁴⁸

Trotz der 1986 und 1991 vorgebrachten Vorschläge zeigten sich 1995 weiterhin viele der alten Schwächen im Immobilienmanagement des *Los Angeles County*. Besonders zutreffend für die Umsetzungsprobleme im öffentlichen Immobilienmanagement ist das folgende Zitat der Kommission aus dem Jahr 1995: *"Recommendations of these reports have not been implemented and problems identified as early as 1983 still exist."*⁸⁴⁹

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen scheiterte aus Sicht der Kommission vor allem an der fehlenden Durchsetzbarkeit. Durch die Vielzahl der am Entscheidungsprozess beteiligten Verwaltungseinrichtungen ergaben sich immer wieder Verzögerungen und Bedenken bei der Umsetzung. Zudem fehlte es dem zentralen Immobilienmanagement an Mitteln, die flexibel und zielorientiert eingesetzt werden konnten. Daher hat die Kommission 1995 den Vorschlag unterbreitet, die immobilienwirtschaftliche Verantwortung vollständig beim *Chief Administration Officer (CAO)* zu bündeln. Zusammen mit der Verantwortungsbündelung wurde der CAO dabei auch mit den erforderlichen finanziellen Mitteln und Befugnissen zur Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen ausgestattet.⁸⁵⁰

Betrachtet man abschließend die Entwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements im *Los Angeles County*, so ist festzustellen, dass sich das Verständnis über den immobilienwirtschaftlichen Leistungsprozess von 1986 bis 1995 wesentlich verändert hat. Deckte 1986 das *Property Management* den gesamten immobilienwirtschaftlichen Leistungsprozess ab, so wird heute eine wesentlich feinere Abgrenzung der Aktivitäten vorgenommen (vgl. Abbildung 5-6).

⁸⁴⁸ Vgl. Los Angeles County Citizens Economy and Efficiency Commission (1991), S. 25-26.

⁸⁴⁹ Los Angeles County Citizens Economy and Efficiency Commission (1995), S. 17.

⁸⁵⁰ Vgl. Los Angeles County Citizens Economy and Efficiency Commission (1995), S. 20-22.

Definition Property Management Los Angeles County 1986-1991	Aktualisierung der Definitionen Los Angeles County 1995
<p><i>"By property management we mean all those programs of the Board of Supervisors which provide housing for county public services. It therefore ranges from planning and finance needed to acquire real property to construction work needed to build, maintain, operate and repair structures and building equipment. It also includes such support functions as risk management and security."</i></p>	<p>Asset Management</p> <p><i>"Asset Management is the active search for increase the value of real estate to the County. Asset management is performed at the portfolio, rather than the facility level. It includes responsibilities for site selection, acquisition (by purchase or lease), management and control of lease renewals, determination of idle resources and the disposition of idle property."</i></p>
	<p>Facility Management</p> <p><i>"Facility Management is the function of housing County space users in appropriate facilities. This function is reactive rather than proactive. Facility Management responds for space needs rather than suggesting cost effective operations"</i></p>
	<p>Real Estate Management</p> <p><i>"Real Estate Management is the organization which provides real estate services to the County"</i></p>
	<p>Property Management</p> <p><i>"Property Management is the ongoing maintenance of facilities at the individual asset level"</i></p>

Abbildung 5-6: Definitionen zum immobilienwirtschaftlichen Leistungsprozess im Los Angeles County 1986 und 1991⁸⁵¹

5.2.3 Das Management der Bundesimmobilien

Das Management der Immobilien auf Bundesebene wird in den USA als *Federal Asset Management* bezeichnet, wobei die zentrale Verantwortung für das *Federal Asset Management* bei der *General Service Administration* (GSA) liegt.⁸⁵² Seit Ende der 90er Jahre hat das Immobilienmanagement auf Bundesebene entschieden an Bedeutung gewonnen. So wurden zwischen 2000 und 2002 über 90 Gesetzesentwürfe im Kongress vorgeschlagen, die sich direkt oder indirekt mit dem Management des öffentlichen Immobilienbestands befassen.⁸⁵³ Von besonderer Bedeutung sind dabei der *Federal Asset Management*

⁸⁵¹ Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Los Angeles County Citizens Economy and Efficiency Commission (1986), S. 3 und Los Angeles County Citizens Economy and Efficiency Commission (1995), S. 14.

⁸⁵² Eine ausführliche Darstellung des umfangreichen Leistungsspektrums der GSA findet sich im Internet. Vgl. General Service Administration (2003): <http://www.gsa.gov>. So besteht beispielsweise für die Bundesbehörden die Möglichkeit, aktiv nach freien Flächen zu suchen und aktuelle Leerstände einzusehen.

⁸⁵³ Vgl. La Roche (2001): <http://www.npma.org/ReformAct2000.doc>.

Improvement Act von 1999 und 2001 sowie der *Federal Property Asset Management Reform Act* von 2000 und 2002.⁸⁵⁴

Der *Federal Asset Management Improvement Act* umfasst neben der Einführung immobilienwirtschaftlicher Leistungskriterien auch eine Lockerung der Richtlinien hinsichtlich der Bildung von *Public Private Partnerships*.⁸⁵⁵ Abweichend von den bisherigen Regelungen können durch die verabschiedeten Gesetze nun immobilienwirtschaftliche Kooperationen mit privaten Unternehmen eingegangen werden. Hierdurch soll es zukünftig einfacher sein, Bundesimmobilien zu mieten, zu vermieten oder zu sanieren.⁸⁵⁶

Größere Auswirkungen als der *Federal Asset Management Improvement Act* hat der *Federal Property Asset Management Reform Act*. Das Gesetz bildet die rechtliche Grundlage für die Einführung eines *Total Asset Managements*. Kernpunkt des Gesetzes ist die ganzheitliche, d.h. alle Phasen des Lebenszyklus umfassende, Ausrichtung des Immobilienmanagements. Dabei soll vor allem der Verkaufsprozess öffentlicher Immobilien vereinfacht und flexibler gestaltet werden. Die Bundesbehörden bekommen hierbei eine höhere Eigenständigkeit und werden von einem delegierten Immobilienverantwortlichen überwacht. Zum Abgleich des Flächenbedarfs stellt die GSA allen Bundesbehörden ein vollständiges und aktuelles Immobilienbestandsverzeichnis zur Verfügung. Als finanzieller Anreiz stehen den Bundesbehörden die Netto-Erlöse aus den Immobilientransaktionen zu.⁸⁵⁷ Die Erlöse werden auf einem speziellen Immobilienkonto gesammelt und können für immobilienwirtschaftliche Verbesserungsmaßnahmen verwendet werden.

⁸⁵⁴ Vgl. *Federal Asset Management Improvement Act of 2001*; *Federal Property Asset Management Reform Act of 2000*; *Federal Asset Management Improvement Act of 1999*; *Federal Property Asset Management Reform Act of 2002*.

⁸⁵⁵ Vgl. zu *Public Private Partnership* Modellen im öffentlichen Immobilienmanagement grundlegend Kruse (2001).

⁸⁵⁶ Mit den Verträgen sind jedoch verschiedene Anforderungen verbunden: z.B. Mehrheitsbeteiligung der privaten Investoren, Call Option auf Miet- und Leasingverträge der Regierung und *senior leasehold interest* der Regierung gegenüber externen Fremdkapitalgebern. Vgl. *Federal Asset Management Improvement Act of 2001*, Title II, Section 201.

⁸⁵⁷ Die Netto-Erlöse ergeben sich aus den Verkaufserlösen abzüglich der für den Verkaufsprozess anfallenden Kosten.

6 Schlussbetrachtung

6.1 Zentrale Erkenntnisse der Arbeit

Das öffentliche Immobilienmanagement steht bereits seit langem in der Kritik. Gerade im Vergleich zur Privatwirtschaft zeigen sich ausgeprägte Ineffizienzen und mangelndes Kostenbewusstsein, was vor allem in Zeiten angespannter Haushaltslage zu zunehmendem Handlungsdruck führt. Die vorliegende Arbeit untersucht die Ursachen der bestehenden Managementdefizite und leitet daraus praktikable Wege zur Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements ab.

In Anlehnung an die zentrale Forschungsfrage: *"Wie kann das öffentliche Immobilienmanagement verbessert werden?"* wurden dabei drei Einzelziele verfolgt:

- Standortbestimmung des öffentlichen Immobilienmanagements und Beschreibung der vorhandenen Strukturen;
- Empirische Analyse der Problemfelder und Herausarbeitung der Ursachen;
- Ableitung von grundsätzlichen Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements.

Zur Beantwortung der zentralen Forschungsfrage gibt das zweite Kapitel zunächst eine Übersicht über die Grundlagen des öffentlichen Immobilienmanagements. Hierbei hat sich gezeigt, dass sich die Forschung bisher vornehmlich auf die Beschreibung von Defiziten und Problemen beschränkt hat und Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements nur in begrenztem Umfang vorliegen. Die Wirkungszusammenhänge zwischen den Zieldimensionen und Einflussfaktoren des öffentlichen Immobilienmanagements wurden bisher ebenso wenig analysiert. Zu den gängigen Handlungsempfehlungen gehört beispielsweise die Abbildung der Leistungsbeziehungen im öffentlichen Immobilienmanagement durch die Etablierung eines Mieter-Vermieter-Modells. Hiermit soll die Eigenverantwortung der Immobiliennutzer und -dienstleister gestärkt und Anreize zum effizienteren Umgang mit dem öffentlichen Immobilienvermögen geschaffen werden. Auch wenn

Umsetzungserfolge in der Praxis eher selten zu beobachten waren, so ist doch ein allmählicher Paradigmenwechsel im öffentlichen Immobilienmanagement zu erkennen: vom passiven "Verwalten" zum aktiven "Management".

Das dritte Kapitel legt mit Hilfe von Primärerhebungen die Basis für die Ableitung der Handlungsempfehlungen. Mit den durchgeführten empirischen Untersuchungen werden die Strukturen des öffentlichen Immobilienmanagements im Sinne einer Standortbestimmung umfassend aufgenommen und Problemfelder im Hinblick auf mögliche Ursachen (Ursache-Wirkungsbeziehungen) analysiert. Im Zusammenhang mit den Analysen wird hierbei sowohl auf quantitative als auch auf qualitative Untersuchungsmethoden zurückgegriffen.

Für die quantitative Analyse wurde eine deutschlandweite Studie unter 116 Kommunen zum öffentlichen Immobilienmanagement durchgeführt. Zusätzlich wurde das Immobilienmanagement der Länder Nordrhein-Westfalen, Hessen und Hamburg in Form qualitativer Fallstudien analysiert.

Diese Strukturuntersuchungen offenbaren eine große Vielfalt in der strategischen, organisatorischen und operativen Ausgestaltung des öffentlichen Immobilienmanagements. So ist beispielsweise die organisatorische Verantwortung für das Immobilienmanagement teils in den Finanzressorts, teils in den Bauresorts verankert. Betrachtet man die strategische Stellung des öffentlichen Immobilienvermögens, zeigt sich eine dominierende Rolle der Kostenperspektive, dagegen seltener die Behandlung der Immobilien als strategische Erfolgsressource. Im Vergleich zur Privatwirtschaft, welche seit den frühen 90er Jahren beträchtliche Fortschritte im Immobilienmanagement gemacht hat, fehlt es im öffentlichen Bereich noch an einer Professionalisierung. Dies zeigt sich auch am geringen Einsatz betriebs- und immobilienwirtschaftlicher Steuerungssysteme, an einer ineffizienten, mit zahlreichen Schnittstellen belasteten Organisation und an einer unzureichenden Verrechnung immobilienwirtschaftlicher Leistungen.

Die Untersuchungen zu den Zieldimensionen des öffentlichen Immobilienmanagements bestätigen und konkretisieren die bisherigen Kritikpunkte. So werden nach einer Selbsteinschätzung der Befragten die strategischen Ziele nur in geringem Umfang erreicht. Die größten Problemfelder im operativen Immobilienmanagement finden sich im schlechten Immobilienzustand, in den vergleichs-

weise ungünstigen Kostenstrukturen, in der Verwaltungsineffizienz und in der mangelnden Entscheidungsfähigkeit von Politik und Verwaltungsspitze. Zusätzlich fehlt wegen der ungenügenden Datentransparenz (Flächenbedarf, Flächenbestand, Werte, Ausgaben, Einnahmen) häufig die notwendige Basis für fundierte wirtschaftliche Entscheidungen. Die mangelnde Umsetzungsfähigkeit bildet ein weiteres Problemfeld des öffentlichen Immobilienmanagements. In der Selbsteinschätzung der Kommunen zeigen sich hier nachhaltige Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Reorganisationsmaßnahmen wie beispielsweise die mangelnde Veränderungsbereitschaft der Mitarbeiter und versteckte Interessenkonflikte zwischen einzelnen Ressorts.

Die Privatisierung von öffentlichem Immobilienvermögen und immobilienwirtschaftlicher Leistungserbringung wurde von den meisten befragten Kommunen weitgehend für möglich gehalten und auch in den Auswirkungen oftmals als positiv eingeschätzt. Trotz dieser Einschätzung ist der Privatisierungsgrad nach wie vor gering.

Insgesamt zeigte sich bei den befragten Kommunen ein deutlicher Wille zur Verwaltungsmodernisierung: Über 50 Prozent der Befragten befassen sich derzeit mit Projekten zur Weiterentwicklung des Immobilienmanagements. Die Analysen der Ursache-Wirkungsbeziehungen ergibt in diesem Zusammenhang zwei wichtige Ergebnisse, die auf den ersten Blick paradox erscheinen:

- die Kommunen, welche in den letzten fünf Jahren Projekte zur Weiterentwicklung des Immobilienmanagements durchführten, schnitten in Bezug auf ihre Zielerreichung schlechter ab als die Vergleichsgruppe;
- das weitläufig empfohlene Mieter-Vermieter-Modell scheint nicht die erwünschten Ergebnisse zu erbringen.

Verschiedene Ursachen sind hierfür verantwortlich, das Hauptproblem scheint jedoch in der unzulänglichen Umsetzung von Neuerungen zu liegen. So scheitern die Bemühungen der öffentlichen Hand häufig aus folgenden Gründen:

- es fehlen effektive Anreizsysteme;

- die öffentliche Verwaltung erweist sich gegenüber Veränderungen als sehr resistent (Ängste, Ungewissheit, schlechte Erfahrungen mit Neuerungen etc.);
- Mitarbeitern fehlt oftmals das erforderliche betriebs- und immobilienwirtschaftliche Know-how;
- es mangelt an der politischen Durchsetzbarkeit von Neuerungen (Abgabe von Einfluss, ungewisses Ergebnis, negative Außenwirkung);
- einzelne Projekte passen nicht in die Gesamtstrategie der öffentlichen Hand und das Projektmanagement ist verbesserungsbedürftig.

Die im Rahmen der Studie zum kommunalen Immobilienmanagement gewonnenen Erkenntnisse konnten durch die durchgeführten fallstudienbezogenen Untersuchungen auf Landesebene bestätigt und weiter konkretisiert werden. Dabei zeigt sich, dass die Ergebnisse grundsätzlich übertragbar sind. Ein wesentlicher Unterschied besteht jedoch hinsichtlich des aktuellen Entwicklungsstandes: So ist die Neuausrichtung des Immobilienmanagements auf Landesebene bereits weiter fortgeschritten als es bei den Kommunen der Fall ist. Dies zeigt sich vor allem in der stärkeren Zentralisierung und dem bereits fortgeschritteneren Einsatz von Steuerungs- und Führungsinstrumenten.

Das vierte Kapitel gibt grundsätzliche und praxisorientierte Handlungsempfehlungen. Aus den empirisch gewonnenen Untersuchungsergebnissen leiten sich zur Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements vier Handlungsfelder ab:

- Datenverfügbarkeit und -transparenz;
- Professionalisierung;
- Führungs- und Steuerungssysteme;
- Umsetzungsmanagement.

Die Kenntnis entscheidungsrelevanter Informationen ist die Voraussetzung für effizientes und effektives Immobilienmanagement. Da es jedoch bisher im öffentlichen Bereich ein erhebliches Defizit hinsichtlich der Datenlage gibt, sind Maßnahmen zur Verbesserung der Datentransparenz und -verfügbarkeit erfor-

derlich. Den instrumentellen Rahmen bildet hierbei ein zentrales EDV-gestütztes Immobilieninformationssystem, in dem alle relevanten immobilienbezogenen Daten vorgehalten werden. Eine Kategorisierung der Immobilien ist in diesem Zusammenhang ebenfalls notwendig, da dadurch, entsprechend den jeweiligen Anforderungen, objektspezifische Verwertungsstrategien, Finanzierungsalternativen oder Bewertungsverfahren abgeleitet werden können. Da die Kenntnis der jeweiligen Immobilienwerte ebenfalls von hoher Entscheidungsrelevanz ist, fällt eine vollständige Portfoliobewertung auch in das Handlungsfeld Datenverfügbarkeit und -transparenz. In Abhängigkeit des Bewertungsanlasses kommen hier unterschiedliche Bewertungsverfahren zum Tragen. So kann es auch erforderlich sein, einen kostenorientierten (z.B. für interne Mieten) oder aber einen marktorientierten Wert (z.B. bei Erlösplanungen) zu bestimmen.

Die Professionalisierung des öffentlichen Immobilienmanagements soll die strategisch-strukturellen Defizite beheben. Dabei orientieren sich die ausgearbeiteten Handlungsempfehlungen im Grundsatz an den Ansätzen des betrieblichen Immobilienmanagements, die sich in den letzten Jahren herausgebildet haben. Hierzu zählen die Entwicklung einer ganzheitlichen Immobilienstrategie, die Einführung eines Immobilienportfoliomanagements und die Optimierung der Organisationsstrukturen. Zudem ist gerade in Anbetracht der angespannten Haushaltslage der öffentlichen Hand ein Überdenken der Finanzierungsstrukturen erforderlich. Durch innovative Finanzierungsinstrumente (z.B. Sale and Lease-back) kann nicht nur kurzfristig Liquidität generiert werden, sondern es besteht auch die Möglichkeit, bislang nicht durchführbare, aber dringend erforderliche Sanierungs- oder Neubaumaßnahmen zu initiieren. Schließlich ist zu überprüfen, inwiefern sich die öffentliche Hand zukünftig im Immobilienbereich selbst versorgen soll oder ob sowohl Vermögen als auch Leistungen privatisiert werden sollten. Diese Überlegung ist gerade hinsichtlich der aktuellen Verwaltungsreform und der Konzentration auf Kernaufgaben von besonderer Bedeutung.

Wie die Untersuchung zeigt, bestehen nachhaltige Steuerungsdefizite. Diese finden sich in der Praxis vor allem dergestalt, dass sowohl Politik als auch Verwaltungsspitze intensiv in das immobilienwirtschaftliche Tagesgeschäft eingreifen und es dadurch zu einer operativen Übersteuerung kommt. Auf strategischer Ebene fehlt es hingegen in der Regel an einer klaren Richtungsvorgabe.

Die herausgearbeiteten Handlungsempfehlungen im Handlungsfeld Führungs- und Steuerungssysteme adressieren diese Defizite. Im Zentrum der Überlegungen steht dabei ein strategisches Steuerungssystem, dass sich an den übergeordneten Zielen der öffentlichen Hand orientiert. Für die einzelnen Mitarbeiter können hieraus Zielvereinbarungen und Anreizsysteme abgeleitet werden. Zur Messung und Kontrolle der vorgegebenen Ziele eignen sich zielorientierte Steuerungsinstrumente wie beispielsweise Kennzahlensysteme oder die Balanced Scorecard. Um einen stärkeren Wettbewerbsgedanken innerhalb der Verwaltungseinheiten zu etablieren, sollte die Führung der Organisationsbereiche zudem über erfolgsorientierte Führungsinstrumente (z.B. Profit Center oder Cost Center) erfolgen. Schließlich ist durch eine verursachergerechte Verrechnung der immobilienwirtschaftlichen Leistungen sicher zu stellen, dass die Nutzung der öffentlichen Immobilien nicht mehr als kostenlose Leistung angesehen wird.

Die Untersuchungen im dritten Kapitel zeigen, dass es im öffentlichen Immobilienmanagement nicht an Konzepten mangelt, sondern dass viele Probleme oftmals auf die mangelhafte Umsetzungsfähigkeit der Verwaltung zurückzuführen sind. Reorganisationsprojekte im öffentlichen Bereich haben im Vergleich zur Privatwirtschaft strukturelle Besonderheiten wie beispielsweise die unterschiedlichen Interessenslagen der beteiligten Akteursgruppen (Politik, Verwaltungsmitarbeiter, Immobiliennutzer, private Kooperationspartner). Diese Besonderheiten werden im Handlungsfeld Umsetzungsmanagement berücksichtigt. Zentrale Erfolgsfaktoren für effektives Umsetzungsmanagement sind danach ein klar definierter Projektrahmen, die Beteiligung aller Hauptakteure am Umsetzungsprozess (partizipativer Projektansatz), ein stringentes Projektmanagement mit nachhaltiger Zielkontrolle und die umsetzungsbegleitende Entwicklung des Verwaltungspersonals.

Im fünften Kapitel wird ein Exkurs zum Immobilienmanagement in Großbritannien und den USA unternommen. Im Rahmen mehrerer Fallbeispiele wird auf einzelne Aspekte des öffentlichen Immobilienmanagements eingegangen. Obwohl die Modernisierung des öffentlichen Immobilienmanagements in Großbritannien und den USA bereits früher als in Deutschland begonnen hat, bestätigen sich viele der in den eigenen Untersuchungen gewonnenen Erkenntnisse,

vor allem hinsichtlich der Reorganisationsschwierigkeiten. Darüber hinaus bieten die gewählten Fallbeispiele verschiedene konzeptionelle Ansätze, die auch in Deutschland zur Weiterentwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements herangezogen werden können.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass das öffentliche Immobilienmanagement in den heutigen Strukturen zahlreiche Defizite aufweist. Der Grund hierfür ist nicht das Fehlen geeigneter Ideen oder Konzepte. Vielmehr sind es die nachhaltigen Probleme bei der Umsetzung von Reorganisationsprojekten, die für den heutigen Missstand verantwortlich sind. Für die Zukunft muss daher sichergestellt werden, dass diesen Bereichen besondere Aufmerksamkeit zukommt.

6.2 Ausblick

Das öffentliche Immobilienmanagement ist ein noch relativ junges Forschungsgebiet. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurde daher zunächst ein umfassender Überblick über die vielfältigen Aspekte des öffentlichen Immobilienmanagements geschaffen.

Obwohl die ausgearbeiteten Handlungsempfehlungen auf empirisch fundierten Analysen und theoretischen Konzeptionen beruhen, beinhalten sie naturgemäß keine allgemeine Erfolgsgarantie. Diese Einschränkung ist auch naheliegend, weil es aufgrund der mannigfaltigen Ausprägungen und Ausgangslagen des öffentlichen Immobilienmanagements keine Pauschallösung geben kann, sondern vielmehr individuelle und der jeweiligen Situation angepasste Konzepte erforderlich sind.⁸⁵⁸ Die ausgearbeiteten Handlungsempfehlungen bilden somit einen auf Hypothesen beruhenden Handlungsrahmen, der im Einzelfall im Praxistest noch angepasst werden muss.⁸⁵⁹

Für die wissenschaftliche Forschung ergeben sich aus den vorliegenden Untersuchungen für die Zukunft verschiedene Ansatzpunkte, die zum Gegenstand weiterer Überlegungen gemacht werden sollten. Diese finden sich vor allem in Einzelaspekten des öffentlichen Immobilienmanagements, wie beispielsweise der Anwendung innovativer Finanzierungskonzepte und der weiteren Aus-

⁸⁵⁸ Vgl. zum situativen Ansatz Kieser (1999), S. 169-198; Staehle (1976), S. 33-50.

⁸⁵⁹ Im Sinne des kritischen Rationalismus nach Popper (1971), S. 15-16.

einandersetzung mit den Privatisierungsmöglichkeiten des öffentlichen Immobilienmanagements. Zudem bieten die Themen Organisation von Immobilienprozessen und Partnerkonzepte Spielraum für vertiefende Untersuchungen. Die Übertragbarkeit der Untersuchungsergebnisse und der Handlungsempfehlungen auf andere Träger öffentlicher Aufgaben (z.B. Bund, Bundeswehr etc.) und auf sogenannte Non-profit-Organisationen (z.B. Kirchen, Stiftungen etc.) liegt ebenfalls nahe. Zur Überprüfung der weiteren Entwicklungen im öffentlichen Immobilienmanagement und zur Validierung der bisherigen Ergebnisse könnte schließlich eine Wiederholung der hier durchgeführten empirischen Analysen beitragen.

Literaturverzeichnis

Abzug, Rikki / Webb, Nathalie J. (1999): Relationships between nonprofit and for-profit organizations: A stakeholder perspective, in: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28. Jg., Nr. 4, Dezember 1999, S. 416-431.

Amaratunga, Dilanthi / Baldry, David / Sarshar, Marjan (2001): Process improvement through performance measurement: The balanced scorecard methodology, in: *Work Study*, 50. Jg., Nr. 5, 2001, S. 179-188.

Andrew, Anthony / Pitt, Michael (2000): Asset valuation of specialised public sector listed buildings by depreciated replacement cost, in: *Journal of Property Investment & Finance*, 18. Jg., Nr. 6, 2000, S. 627-636.

Argyris, Chris (1997): Learning and Teaching: A Theory of Action Perspective, in: *Journal of Management Education*, 21. Jg., Nr. 1, February 1997, S. 9-26.

Ashby, William R. (1965): *Introduction to Cybernetics*, New York: Wiley, 1965.

Audit Commission (1988): *Local Authority Property Management: A Management Handbook*, London: The Audit Commission, 1988.

Audit Commission (2000a): *Briefing: Hot Property - getting the best from local authority assets*, London: The Audit Commission, April 2000a.

Audit Commission (2000b): *Hot Property - getting the best from local authority assets*, London: The Audit Commission, April 2000b.

Audit Commission (2003): Audit Commission, <<http://www.audit-commission.gov.uk/>>, Abrufdatum: 16. Januar 2003.

Avis, Martin / Gibson, Virginia / Watts, Jenny (1989): *Managing operational property assets*, Reading: Department of Land Management and Development, University of Reading, 1989.

Backhaus, Klaus / Erichson, Bernd / Plinke, Wulff / Weiber, Rolf (2000): *Multivariate Analysemethoden: eine anwendungsorientierte Einführung*, neunte, überarbeitete und erweiterte Auflage, Berlin: Springer, 2000.

Banner, Gerhard (1993): Der Zwang zu Wirtschaftlichkeitsstrukturen in der Kommunalverwaltung, in: von Arnim, Hans H. / Lüder, Klaus (Hrsg.): *Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung - Vorträge und Diskussionsbeiträge der 60. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1992 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin: Duncker und Humblot, 1993, S. 112-130.

Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2002a): *Anweisungen über die Verwaltung und Organisation des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW (BLB NRW) - AnwVOBLB. Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen / VV 4430 - 6 - III C 2 vom 20.12.2000*, in: *Grundlagen des BLB NRW*, Düsseldorf: Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW, 2002a, S. 41-49.

Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2002b): *Bilanz mit Perspektiven - Grundlagen, Strukturen und die Eröffnungsbilanz des Bau- und Liegenschaftsbetriebes NRW*, Düsseldorf: Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW, 2002b.

Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2002c): *Geschäftsordnung für den Verwaltungsrat des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen (BLB NRW). Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen / VV 4430 - 11 - VI 5 vom 18.12.2001*, in: *Grundlagen des BLB NRW*, Düsseldorf: Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW, 2002c, S. 49-56.

Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2002d): *Neuorganisation der Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen - Einführung eines modernen, betriebswirtschaftlich orientierten Immobilienmanagements - Errichtung des Sondervermögens "Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW". Gemeinsame Kabinettsvorlage vom Finanzministerium und dem Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport vom 5. Dezember 2000, in: Grundlagen des BLB NRW, Düsseldorf: Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW, 2002d, S. 13-34.*

Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (2003): *Organisation mit Zukunft - von der Idee zu den Geschäftsprozessen des BLB NRW, Düsseldorf: Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW, April 2003.*

Bea, Franz X. / Haas, Jürgen (1995): *Strategisches Management, Stuttgart/Jena: Gustav Fischer Verlag, 1995.*

Becker, Bernd (1989): *Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis, Percha: Schulz, 1989.*

Beckett, Frederick / Dichter, Steven / Feigen, Marc / Gagnon, Christopher / Hope, Quentin / Ling, Timothy / Katzenbach, Jon R. (1996): *Pioniere des Wandels: wie sie zum Träger der Veränderung in Ihrem Unternehmen werden, Wien: Ueberreuter, 1996.*

Behrens, Hermann (2001): *Wem gehört der Boden in der Bundesrepublik Deutschland, Vortrag vom 19. Oktober 2001, Wem gehört die Welt, Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung, 2001.*

Beyerle, Thomas (2000): *Privatisierungspotentiale bei Gefängnisimmobilien - Im Kittchen sind kaum Zimmer frei, in: Immobilienzeitung vom 27. July 2000, S. 6.*

Beyersdorff, Markus / Nagel, Jochen (2003): Kommunales Immobilienmanagement, Teil 10: Die nicht mehr notwendigen Immobilien identifizieren, in: *Immobilienzeitung vom 13. März 2003*, S. 10.

Bolman, Lee G. / Deal, Terence E. (1991): *Reframing Organizations*, San Francisco: Josey-Bass Publishers, 1991.

Bond, Sandy / Dent, Peter (1988): Efficient management of public sector assets. The call for correct evaluation criteria and techniques, in: *Journal of Property Valuation & Investment*, 16. Jg., Nr. 4, 1988, S. 369-385.

Bone-Winkel, Stephan (1994): *Das strategische Management von offenen Immobilienfonds - unter besonderer Berücksichtigung der Projektentwicklung von Gewerbeimmobilien (Diss.)*, in: Schulte, Karl-Werner (Hrsg.), *Schriften zur Immobilienökonomie*, Band 1, Köln: Müller, 1994.

Bone-Winkel, Stephan (2000): Immobilienportfolio-Management, in: Schulte, Karl-Werner (Hrsg.): *Immobilienökonomie, Band I: Betriebswirtschaftliche Grundlagen*, zweite, überarbeitete Auflage, München/Wien: Oldenbourg, 2000, S. 765-812.

Bongartz, Oliver (2002): Immobilienmanagement statt Verwaltung der Liegenschaften, in: *Innovative Verwaltung*, 24. Jg., Nr. 1/2, 2002, S. 46-49.

Bonn, Ingrid / Chrisdodoulou, Chris (1996): From Strategic Planning to Strategic Management, in: *Long Range Planning*, 29. Jg., August 1996, S. 543-550.

Bortz, Jürgen (1999): *Statistik für Sozialwissenschaftler*, fünfte, vollständig überarbeitete Auflage, Berlin: Springer, 1999.

Bortz, Jürgen / Döring, Nicola (2002): *Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler*, dritte, überarbeitete Auflage, Berlin: Springer, 2002.

Bowman, Edward H. / Singh, Harbir / Thomas, Howard (2002): The Domain of Strategic Management: History and Evolution, in: Pettigrew, Andrew / Thomas, Howard / Whittington, Richard (Hrsg.): *Handbook of Strategic Management*, London: Sage, 2002, S. 31-51.

Brandel, Rolf / Rusche, Sarah / Stöbe-Blossey, Sybille / Wohlfahrt, Norbert (1998): *Verwaltungsmodernisierung und die Entwicklung der kommunalpolitischen Arbeit. Ergebnisse einer Befragung*, Gelsenkirchen: Projektbericht des Instituts für Arbeit und Technik, 1998.

Breuer, Rolf E. (2001): *Handbuch Finanzierung*, dritte Auflage, Wiesbaden: Gabler, 2001.

Brodie, M. J. (1995): Public/private joint ventures: The government as partner - Bane or benefit?, in: *Real Estate Issues*, 20. Jg., Nr. 2, 1995, S. 33-39.

Brüderle, Rainer (1997): Die öffentliche Hand braucht private Partner, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. September 1997*, S. 49.

Budäus, Dietrich (1994): *Public Management - Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen*, in: Böhret, Carl / Brinckmann, Hans / Budäus, Dietrich et al. (Hrsg.), *Modernisierung des öffentlichen Sektors*, Band 2, dritte, unveränderte Auflage, Berlin: Ed. Sigma, 1994.

Budäus, Dietrich (1995): *Reform des öffentlichen Rechnungswesens - Notwendigkeit und Ansätze*, in: Budäus, Dietrich (Hrsg.), *Public Management - Diskussionsbeiträge*, Heft 22, Hamburg: Hochschule für Wirtschaft und Politik, 1995.

Budäus, Dietrich (1997): Neue Wege im Rechnungswesen und Controlling öffentlicher Einrichtungen, in: Baum, Heinz-Georg / Coenenberg, Adolf G. / Heinhold, Michael *et al.* (Hrsg.): *Controlling öffentlicher Einrichtungen*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 1997, S. 43-55.

Bühl, Achim / Zöfel, Peter (2002): *SPSS 11: Einführung in die moderne Datenanalyse unter Windows*, achte, überarbeitete und erweiterte Auflage, München: Pearson Studium, 2002.

Bulwien AG (2002): *Entwicklung des Immobilienmarktes in Deutschland*, München: Bulwien AG, 18. April 2002.

Bulwien, Hartmut (1998): Überblick über den Immobilienanlagemarkt in Deutschland, in: Schulte, Karl-Werner / Bone-Winkel, Stephan / Thomas, Matthias (Hrsg.): *Handbuch Immobilien-Investitionen*, Köln: Müller, 1998, S. 37-77.

Burgstaller, Immo (2002): Wertorientiertes Immobilienmanagement für Kommunen - Entscheidungsfaktoren künftiger Stadtentwicklung, Vortrag vom 14. Mai 2002, Aktuelle Fragen der Stadtentwicklung, Köngen: 2002.

Byrne, Peter (1994): The Review of Local Government - The Effect on the Management of Property Assets, in: *Property Management*, 12. Jg., Nr. 3, 1994, S. 5-8.

Byrne, Peter / Lee, Stephen (1997): Real estate portfolio analysis under conditions of non-normality: The case of NCREIF, in: *Journal of Real Estate Portfolio Management*, 3. Jg., Nr. 1, 1997, S. 37-46.

Carter, Elizabeth (1999): Evaluating Property Performance, in: Deakin, Mark (Hrsg.): *Local Authority Property Management: Initiatives, Strategies, Re-Organisation and Reform*, Aldershot: Ashgate, 1999, S. 275-284.

Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (1991): *Asset Registers - A Practical Guide*, London: Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, 1991.

Cochran, Maura M. (1998): Governments selectively privatizing real estate management, in: *Real Estate Issues*, 23. Jg., Nr. 3, 1998, S. 1-8.

Coenenberg, Adolf G. (1999): *Kostenrechnung und Kostenanalyse*, vierte, aktualisierte Auflage, Landsberg/Lech: Moderne Industrie, 1999.

Coetsee, Leon (1999): From Resistance to Commitment, in: *Public Administration Quarterly*, 23. Jg., Nr. 2, 1999, S. 204-222.

Connellan, Owen (1997): Valuation of specialized public sector assets, in: *Property Management*, 15. Jg., Nr. 4, 1997, S. 215-225.

Connellan, Owen (1999): Valuation of Specialised Public Sector Assets, in: Deakin, Mark (Hrsg.): *Local Authority Property Management: Initiatives, Strategies, Re-Organisation and Reform*, Aldershot: Ashgate, 1999, S. 141-164.

Cooper, Kelvin J. (1993): Public sector valuations, in: *New Zealand Valuers' Journal*, 32. Jg., Dezember 1993, S. 11-18.

Dahl, Dieter (1993): *Lehrbuch der Volkswirtschaftslehre und Volkswirtschaftspolitik*, siebte, überarbeitete Auflage, Wiesbaden: Gabler, 1993.

Deakin, Mark (1996): The property management division of Kiev City, in: *Property Management*, 14. Jg., Nr. 4, 1996, S. 15-26.

Deakin, Mark (1999a): The Development of Computer-based Information Systems for Local Authority Property Management, in: Deakin, Mark (Hrsg.): *Local Authority Property Management: Initiatives, Strategies, Re-Organisation and Reform*, Aldershot: Ashgate, 1999a, S. 165-206.

Deakin, Mark (1999b): The Development of Local Authority Property Management, in: Deakin, Mark (Hrsg.): *Local Authority Property Management: Initiatives, Strategies, Re-Organisation and Reform*, Aldershot: Ashgate, 1999b, S. 31-68.

Deakin, Mark (1999c): The financial instruments of capital accounting in local authorities, in: *Journal of Property Investment & Finance*, 17. Jg., Nr. 1, 1999c, S. 89-107.

Deakin, Mark (1999d): The Underlying Issues, Aims, Model and Post-AC Studies, in: Deakin, Mark (Hrsg.): *Local Authority Property Management: Initiatives, Strategies, Re-Organisation and Reform*, Aldershot: Ashgate, 1999d, S. 3-30.

Deakin, Mark (2002): *The Transition to Property Management*, London: Estates Gazette, 2002.

Dent, Peter (1997): Managing public sector property assets: the valuation issues, in: *Property Management*, 15. Jg., Nr. 4, 1997, S. 226-233.

Detemple, Peter / Marettke, Christian (2001): Die Bewertung öffentlicher Immobilien, in: *VOP*, 23. Jg., Nr. 3, 2001, S. 30-32.

Deutscher Städtetag (2000): *Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden*, Köln/Berlin: 2000.

Deutsches Institut für Urbanistik (2001): *Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenbereiche in Kommunen - sozio-ökologische Problemlagen und Chancen für eine nachhaltige Entwicklung*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, 2001.

Diekmann, Cord (1998): Outsourcing des Gebäudemanagements, in: Frischmuth, Birgit (Hrsg.): *Kommunales Gebäudemanagement - Konzepte und deren praktische Umsetzung*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, 1998, S. 285-298.

DiLuia, Ed / Shlaes, Jared / Tapajna, Joe (1991): Who Owns America and How Should It Be Managed?, in: *Journal of Property Management*, 56. Jg., Nr. 4, 1991, S. 40.

Duwendag, Dieter / Epping, Günther (1974): *Wem gehört der Boden in der Bundesrepublik Deutschland*, Forschungsverband für Immobilien-, Hypotheken- und Baurecht e.V., Bonn: Domus Verlag GmbH, 1974.

Eisenhardt, Kathleen M. (1989a): Agency Theory: An Assessment And Review, in: *The Academy of Management Review*, 14. Jg., Nr. 1, 1989a, S. 57-74.

Eisenhardt, Kathleen M. (1989b): Building Theories From Case Study Research, in: *The Academy of Management Review*, 14. Jg., Nr. 4, 1989b, S. 532.

Eisenhardt, Kathleen M. (1999): Strategy as strategic decision making, in: *Sloan Management Review*, 40. Jg., Nr. 3, Spring 1999, S. 65-72.

Eisenhardt, Kathleen M. / Sull, Donald N. (2001): Stratey as Simple Rules, in: *Harvard Business Review*, 79. Jg., Januar 2001, S. 107-116.

Eisenhardt, Kathleen M. / Zbaracki, Mark J. (1992): Strategic decision making, in: *Strategic Management Journal*, 13. Jg., Special Issue 1992, S. 17-37.

Ellwein, Thomas / Hesse, Joachim Jens (1987): *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, sechste, neubearbeitete und erweiterte Auflage, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1987.

Erdmeier, Peter (1998): Die Privatisierung von Unternehmensbeteiligungen des Landes Berlin seit der Wiedervereinigung. Ausdruck politischer Besinnung oder finanzpolitischen Zwangs (Diss.), <<http://darwin.inf.fu-berlin.de/2000/104/indexe.html>>, Abrufdatum: 13. April 2003.

Eversmann, Moritz (1995): Corporate Real Estate: Die Unternehmensphilosophie. Wettbewerbsvorteil durch kostenbewußte Immobilienpolitik, in: *Immobilienzeitung vom 23. Februar 1995*, S. 10.

Fahey, Liam / Christensen, Kurt H. (1986): Evaluating the Research on Strategy Content, in: *Journal of Management*, 1986, S. 167-183.

Federal Asset Management Improvement Act of 1999 vom 9. November 1999.

Federal Asset Management Improvement Act of 2001 vom 1. August 2001.

Federal Property Asset Management Reform Act of 2000 vom 12. Juni 2000.

Federal Property Asset Management Reform Act of 2002 vom 12. März 2002.

Ferris, James M. / Graddy, Elisabeth A. (1997): New Public Management Theory: Lessons from Institutional Economics, in: Cheng, Joseph / Peterson, Richard B. / Jones, Lawrence R. *et al.* (Hrsg.): *Advances in International Comparative Management. International Perspectives on New Public Management, supplement 3*, London: JAI Press, 1997, S. 89-104.

Fischer, Thomas M. (1997): Einsatzmöglichkeiten der Prozeßkostenrechnung in öffentlichen Unternehmen, in: Baum, Heinz-Georg / Coenenberg, Adolf G. / Heinhold, Michael *et al.* (Hrsg.): *Controlling öffentlicher Einrichtungen*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 1997, S. 145-167.

Flecker, Gerald (2000): Kostenmanagement, in: Schulte, Karl-Werner / Pierschke, Barbara (Hrsg.): *Facilities Management*, Köln: Müller, 2000, S. 196-212.

Floeting, Holger (1997): *Facility Management in Kommunalverwaltungen*, Difu-Berichte 3/97, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, 1997, S. 24.

Floeting, Holger (1998): Modernisierung von Liegenschaftsverwaltung und Gebäudewirtschaft in den deutschen Städten - Sieben Fragen und Antworten und der Versuch eines Resümees, in: Frischmuth, Birgit (Hrsg.): *Kommunales Gebäudemanagement - Konzepte und deren praktische Umsetzung*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, 1998, S. 23-32.

Floeting, Holger / Barthelme, Gerlinde (1997): *Facility Management: Zum Stand der Modernisierung von Liegenschaftsverwaltungen und Gebäudewirtschaft in den deutschen Städten - Ergebnisse einer Difu-Umfrage*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, Juli 1997.

Forsthoff, Ernst (1973): *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Band 1, Allgemeiner Teil, zehnte, neubearbeitete Auflage, München: Beck, 1973.

Franken, Klaus (2001): SALE & LEASE BACK "Wer nur auf den Mieter schaut, sollte lieber an die Börse gehen", in: *Immobilienzeitung* vom 15. März 2001, S. 20.

French, Nick (1994): Asset Registers and Asset Rents for Local Authorities - A Viable Property Management, in: *Property Management*, 12. Jg., Nr. 3, 1994, S. 15-23.

French, Nick / Hague, Louise (1999): Local Authority Property: Asset Registers, Valuation and Property Audits, in: Deakin, Mark (Hrsg.): *Local Authority Property Management: Initiatives, Strategies, Re-Organisation and Reform*, Aldershot: Ashgate, 1999, S. 69-84.

Friedman, Stephen B. (1995): Public incentives for development: Responding to fiscal constraints, in: *Real Estate Issues*, 20. Jg., Nr. 2, 1995, S. 47-51.

Frischmuth, Birgit (1998): Kommunales Gebäudemanagement - aktuelle Probleme und Lösungsansätze: Eine Einführung in den Materialienband, in: Frischmuth, Birgit (Hrsg.): *Kommunales Gebäudemanagement - Konzepte und deren praktische Umsetzung*, Berlin: 1998, S. 7-22.

Frischmuth, Birgit (2000): Budgetierung. Veränderte Steuerung städtischer Haushalte, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): *Difu-Berichte 4/2000*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, 2000, S. 4-6.

Gabriel, Oscar W. / Holtmann, Everhard (1997): *Handbuch politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, München/Wien: Oldenbourg, 1997.

Gale, Jeffrey / Case, Fred (1989): A Study of Corporate Real Estate Resource Management, in: *Journal of Real Estate Literature*, 4. Jg., Nr. 3, 1989, S. 23-34.

Gassmann, Oliver (1999): Praxisnähe mit Fallstudienforschung, in: *Wissensmanagement*, Nr. 3, 1999, S. 11-16.

General Service Administration (2003): U.S. General Services Administration, <<http://www.gsa.gov>>, Abrufdatum: 9. Mai 2003.

Gerberich, Claus W. (1998): *Benchmarking*, Planegg: Haufe, 1998.

Gern, Alfons (1997): *Deutsches Kommunalrecht*, zweite, neubearbeitete Auflage, Baden-Baden: Nomos-Verlag, 1997.

Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens "Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW" (Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz - BLBG) vom 12. Dezember 2000.

Gibson, Virginia (1994): Strategic Property Management - How Can Local Authorities Develop a Property Strategy, in: *Property Management*, 12. Jg., Nr. 3, 1994, S. 9-14.

Gomez, Peter / Zimmermann, Tim (1993): *Unternehmensorganisation: Profile, Dynamik, Methodik*, zweite, revidierte und erweiterte Auflage, Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag, 1993.

Gottschalk, Wolf (1997): Praktische Erfahrungen und Probleme mit Public Private Partnership (PPP) in der Versorgungswirtschaft, in: Budäus, Dietrich / Eichhorn, Peter (Hrsg.): *Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung*, Baden-Baden: Nomus Verlag, 1997, S. 153-166.

Grell, Rainer (2002): Outsourcing - Ende oder Anfang aller Probleme, in: *Verwaltung und Management*, 8. Jg., Nr. 1, 2002, S. 19-22.

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 22. Mai 1949 (Stand Juli 1998).

Hartmann, Jens (2000): *Handbuch der Kosten- und Leistungsrechnung in Rheinland-Pfalz*, Mainz: Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, August 2000.

Hauser, Martin (2003): *Profit Centers - Center Controlling*, Offenburg: Verlag für Controlling, 2003.

Hellerforth, Michaela (2000): Controlling von Facilities-Management-Prozessen, in: Schulte, Karl-Werner / Pierschke, Barbara (Hrsg.): *Facilities Management*, Köln: Müller, 2000, S. 288-327.

Hentschel, John J. (1995): Governments & real estate: Shaping the future, in: *Real Estate Issues*, 20. Jg., Nr. 2, 1995, S. 1-6.

Hentschel, John J. (1998): Public sector perspectives revisited, in: *Real Estate Issues*, 23. Jg., Nr. 3, 1998, S. 9-14.

Hentze, Jochen (1991): *Personalwirtschaftslehre 2. Personalerhaltung und Leistungsstimulation, Personalfreistellung und Personalinformationswirtschaft*, fünfte, überarbeitete und ergänzte Auflage, Bern/Stuttgart: Paul Haupt, 1991.

Hentze, Jochen / Brose, Peter (1985): *Organisation*, Landsberg am Lech: Verlag Moderne Industrie, 1985.

Henzelmann, Torsten (2002): CREM mit Defiziten, in: *Immobilien Manager*, 12. Jg., Nr. 5, 2002, S. 4-5.

Hessisches Immobilienmanagement (2001): *Mieter-Vermieter-Modell*, Wiesbaden: Hessisches Immobilienmanagement, Juli 2001.

Hessisches Immobilienmanagement (2002): *Projektinfo*

Standortmanagement Kassel, Wiesbaden: Hessisches Immobilienmanagement, Mai 2002.

Hessisches Immobilienmanagement (2003): *Kundenzufriedenheit mit dem Hessischen Immobilienmanagement*, Wiesbaden: Eucopa Management-Consulting, Januar 2003.

Hill, Hermann (1998): Einfach politisch - Reformbaustelle Rat - Komplexität des Informationsmanagements bisher nur in Ansätzen gelöst, in: *Verwaltung und Management*, 4. Jg., Nr. 4, 1998, S. 20-22.

Homann, Klaus (1998): Instandhaltungsmanagement von Gebäuden, in: Schulte, Karl-Werner / Schäfers, Wolfgang (Hrsg.): *Handbuch Corporate Real Estate Management*, Köln: Müller, 1998, S. 309-344.

Homann, Klaus (1999): *Immobiliencontrolling: Ansatzpunkte einer lebenszyklusorientierten Konzeption (Diss.)*, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag, 1999.

Homann, Klaus / Schäfers, Wolfgang (1998): Immobiliencontrolling, in: Schulte, Karl-Werner / Schäfers, Wolfgang (Hrsg.): *Handbuch Corporate Real Estate Management*, Köln: Müller, 1998, S. 187-211.

Hopfenbeck, Waldemar (2000): *Allgemeine Betriebswirtschafts- und Managementlehre: das Unternehmen im Spannungsfeld zwischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Interessen*, dreizehnte, vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, Landsberg/Lech: Verlag Moderne Industrie, 2000.

Hopp, Walter (2001): Von Public-Private-Partnership profitieren beide, in: *Die Welt* vom 16. Juni 2001, S. IM12.

Horváth, Péter (1998): *Controlling*, siebte, vollständig überarbeitete Auflage, München: Vahlen, 1998.

Huff, Anne S. / Reger, Ronda Kay (1987): A Review of Strategic Process Research, in: *Journal of Management*, 1987, S. 211-236.

Innenministerium Baden-Württemberg (1997): *Leitlinien zur kommunalen Kostenrechnung in Baden-Württemberg*, Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Heft 3, Stuttgart: Innenministerium Baden-Württemberg, 1997.

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (1999): *Neues kommunales Finanzmanagement: Eckpunkte der Reform*, Düsseldorf: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Referat für Öffentlichkeitsarbeit, 1999.

Isakson, Hans R. / Sircar, Sumit (1990): The Critical Success Factors Approach to Corporate Real Asset Management, in: *Real Estate Issues*, 15. Jg., Nr. 1, 1990, S. 26-31.

Jacob, Dieter / Kochendörfer, Bernd (2000): *Private Finanzierung öffentlicher Bauvorhaben - ein EU-Vergleich*, Berlin: Ernst & Sohn, 2000.

Jann, Werner (1997): Public Management in Germany: A revolution without a theory?, in: Kickert, Walter J.M. (Hrsg.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Northampton: Edward Elgar, 1997, S. 81-100.

John von Freyend, Eckart (2001): Schätze zu heben. Immobilien-Management mobilisiert mehr Kapital als die Buchwerte ausweisen. Finanzierungen über die Börse entledigen die Gebäude ihrer klassischen Funktion als Besicherungsobjekte, in: *Die Welt vom 27. Oktober 2001*, S. WR 14.

Johnson, Age (2001): Balanced Scorecard: theoretical perspectives and public management implications, in: *Managerial Auditing Journal*, 16. Jg., Nr. 6, 2001, S. 319-330.

Joroff, Michael / Louargand, Marc / Lambert, Sandra / Becker, Franklin (1993): *Strategic Management of The Fifth Resource: Corporate Real Estate*, Industrial Development Research Council (IDRC), 1993, S. 14-19.

Joyce, Michael R. (1999): Whose property is it? The latest on regulatory takings, in: *Real Estate Issues*, 24. Jg., Nr. 3, Fall 1999, S. 20-23.

Junghanns, Karina (1994): PUBLIC REAL ESTATE MANAGEMENT - Kosten-Nutzen-Analyse dringend erforderlich. Konsequentes Flächenmanagement als Weg aus der öffentlichen Finanzmisere., in: *Handelsblatt vom 18. März 1994*, S. 33.

Kaganova, Olga Z. / Nayyar-Stone, Ritu (2000): Municipal real property asset management: An overview of world experience, trends and financial implications, in: *Journal of Real Estate Portfolio Management*, 6. Jg., Nr. 4, Oct-Dec 2000, S. 307-326.

Kaganova, Olga Z. / Nayyar-Stone, Ritu / Peterson, George (2000): *Municipal Real Property Asset Management: An Application of Private Sector Practices*, Report 12, World Bank, June 2000.

Kaplan, Robert S. / Norton, David P. (1992): The Balanced Scorecard - Measures That Drive Performance, in: *Harvard Business Review*, 70. Jg., Januar-Februar 1992, S. 71-79.

Kaplan, Robert S. / Norton, David P. (1996): Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System, in: *Harvard Business Review*, 74. Jg., Januar-Februar 1996, S. 75-85.

Kaplan, Robert S. / Norton, David P. (2001): Balance without profit, in: *Financial Management*, Januar 2001, S. 23-26.

Kaplin, Steven D. / Schwartz Jr., Arthur L. (1988): Public Real Estate Limited Partnership Returns: A Prelimina, in: *Areuea Journal*, 16. Jg., Nr. 1, 1988, S. 63-68.

KGSt (1992): *Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg*, KGSt-Bericht Nr. 19, Köln: KGSt, 1992.

KGSt (1993): *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung.*, KGSt-Bericht Nr. 5, Köln: KGSt, 1993.

KGSt (1995): *Das Neue Steuerungsmodell. Erste Zwischenbilanz*, KGSt-Bericht Nr. 10, Köln: KGSt, 1995.

KGSt (1996a): *Aufgaben und Produkte der Gemeinden, Städte und Kreise für die Bereiche Räumliche Nutzungen, Bau, Kommunale Immobilien und Umweltschutz*, KGSt-Bericht Nr. 5, Köln: KGSt, 1996a.

KGSt (1996b): *Organisation der Gebäudewirtschaft*, KGSt-Bericht Nr. 4, Köln: KGSt, 1996b.

KGSt (2000a): *Kommunale Gebäudewirtschaft: Die "Serviceeinheit Gebäudewirtschaft"*, KGSt-Bericht Nr. 7, Köln: KGSt, 2000a.

KGSt (2000b): *Optimierung kommunalen Grund- und Gebäudevermögens - Der Strategische Ansatz*, KGSt-Bericht Nr. 2, Köln: KGSt, 2000b.

Kieser, Alfred (1999): Der situative Ansatz, in: Kieser, Alfred (Hrsg.): *Organisationstheorien*, dritte, überarbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer, 1999, S. 169-198.

Kieser, Alfred / Kubicek, Herbert (1992): *Organisation*, dritte, völlig überarbeitete Auflage, Berlin/New York: de Gruyter, 1992.

Kleiber, Wolfgang / Simon, Jürgen (1999): *WertV '98: Wertermittlungsverordnung 1998 unter Berücksichtigung der Wertermittlungs-Richtlinien (WertR '96). Praxisnahe Erläuterungen zur Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken*, fünfte, völlig neu bearbeitete Auflage, erläuterte Ausgabe, Köln: Bundesanzeiger, 1999.

Klingohr, Herbert (2000): Wege zur Immobilienprivatisierung, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. April 2000*, S. 55.

Knirsch, Hanspeter (1999): Benchmarking in der Gebäudewirtschaft, in: *VOP*, 21. Jg., Nr. 6, 1999, S. 21-24.

Knirsch, Hanspeter / Vogel, Rick (2001): *Benchmarking Gebäudewirtschaft*, Wuppertal: Rinke Kommunal Team, 20. April 2001.

Koch, Rainer (2001): Auf dem Weg zu einem New Public Service, in: *Verwaltung und Management*, 7. Jg., Nr. 5, 2001, S. 275-284.

Koch, Roland (2000): *Hessische Verwaltung im Wandel. Ziele und Funktionen der neuen Verwaltungssteuerung*, Wiesbaden: Landesverwaltung Hessen, Oktober 2000.

Kohlisch, Thorsten (1997): Das Berufsbeamtentum - ein Referat über die Entwicklung und den heutigen Stand des Berufsbeamtentums, Vortrag vom 11. November 1997, FHVR Berlin: 1997.

Kommission der Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2003): *Zukunft des öffentlichen Dienstes - öffentlicher Dienst der Zukunft*, Düsseldorf: Kommission der Landesregierung Nordrhein-Westfalen: „Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft“, Januar 2003.

König, Petra (2000): Für eine erfolgreiche Privatisierung gibt es kein Patentrezept - Das größte Potential liegt bei den Kommunen, die jedoch ihren Versorgungsauftrag im Auge behalten müssen, in: *Immobilienzeitung vom 13. Januar 2000*, S. 4.

Körner, Horst / Brixner, Helge C. (1999): *Methodenkonzept. Budgetierung und betriebswirtschaftliche Steuerungselemente für die Landesverwaltung Hessen*, Wiesbaden: Hessisches Ministerium der Finanzen: Zentrale Koordinierungsstelle für die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens, Januar 1999.

Korth, Sharon J. (2000): Single and double-loop learning: Exploring potential influence of cognitive style, in: *Organization Development Journal*, 18. Jg., Nr. 3, 87-98 2000, S.

Kosub, Bernd (1998): *Entscheidungsstile von Führungskräften in öffentlichen Verwaltungen: Erfolgsbedingungen des Entscheidungsverhaltens als Bezugspunkt einer Weiterentwicklung des öffentlichen Personalmanagements (Diss.)*, Frankfurt am Main: Lang, 1998.

Kraus, Hans S. (1997): *Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Perspektiven zur Gestaltung innovativer Organisationsformen (Diss.)*, Wiesbaden: Deutscher Universitäts Verlag, 1997.

Kruse, Olaf (2001): *Public Private Partnership in der kommunalen Gebäudewirtschaft - Alternative Wege der Zusammenarbeit der Kommunen und privaten Unternehmen im Bereich immobilienwirtschaftlicher Leistungen (Diss.)*, Marburg: Tectum Verlag, 2001.

Kummer, Klaus (2001): Der aktivierende Staat: Vision und Strategie für die Praxis, in: *Verwaltung und Management*, 7. Jg., Nr. 5, 2001, S. 260-265.

La Roche, Rich (2001): Federal Asset Management Reform On The Horizon, <<http://www.npma.org/ReformAct2000.doc>>, Abrufdatum: 15. Mai 2002.

Laffont, Jean-Jacques / Martimort, David (2002): *The theory of Incentives: the principal agent model*, Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2002.

Lamnek, Siegfried (1995): *Qualitative Sozialforschung*, Band 2: Methoden und Techniken, dritte Auflage, Weinheim: Beltz, Psychologie-Verlags-Union, 1995.

Langner, Matthias / Wiegandt, Oliver (2002): Kommunales Immobilienmanagement, Teil 4: Kompetenzen zentralisieren, Verantwortung dezentralisieren, in: *Immobilienzeitung vom 21. November 2002*, S. 13.

Laposa, Steven / Charlton, Mark (2001): European versus US corporations: A comparison of property holdings, in: *Journal of Corporate Real Estate*, 4. Jg., Nr. 1, Dec 2001, S. 34-37.

Leopoldsberger, Gerrit (1999): *Kontinuierliche Wertermittlung von Immobilien (Diss.)*, in: Schulte, Karl-Werner (Hrsg.), *Schriften zur Immobilienökonomie*, Band 6, Köln: Müller, 1999.

Lewin, Kurt (1951): *Field theory in social science: selected theoretical papers*, New York: Harper, 1951.

Liegenschaftsverwaltung der Stadt Hamburg (2001): *Vorstellung der Liegenschaftsverwaltung: Ziele und Aufgaben des städtischen Immobilienmanagements*, Hamburg: Liegenschaftsverwaltung der Stadt Hamburg, 2001.

Linkston, Alex (1999): Property Management in Local Authorities, in: Deakin, Mark (Hrsg.): *Local Authority Property Management: Initiatives, Strategies, Re-Organisation and Reform*, Aldershot: Ashgate, 1999, S. 251-258.

Löhr, Ulrike (2001): Konzeption des Fachbereichs Gebäudemanagement, in: *VOP*, 23. Jg., Nr. 5, 2001, S. 29-31.

Los Angeles County Citizens Economy and Efficiency Commission (1986): *Property Management in Los Angeles County Government*, Los Angeles: Los Angeles County Citizens Economy and Efficiency Commission, Dezember 1986 (Internet Version <<http://eec.co.la.ca.us/pubfiles/realasst/8612-PropertyMgt.htm>>, Abrufdatum: 12. Februar 2002).

Los Angeles County Citizens Economy and Efficiency Commission (1991): *Real Property Management and Development in Los Angeles County*, Los Angeles: Los Angeles County Citizens Economy and Efficiency Commission, August 1991 (Internet Version <<http://eec.co.la.ca.us/pubfiles/realasst/9108-Real%20Property%20Mgmt.htm>>, Abrufdatum: 12. Februar 2002).

Los Angeles County Citizens Economy and Efficiency Commission (1995): *Asset Management Strategies for the Los Angeles Real Estate Portfolio*, Los Angeles: Los Angeles County Citizens Economy and Efficiency Commission, September 1995 (Internet Version <<http://eec.co.la.ca.us/pubfiles/realasst/9509-AssetMgt.htm>>, Abrufdatum: 12. Februar 2002).

Lüder, Klaus (1996): *Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren)*, Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen Heft 1, Stuttgart: Innenministerium Baden-Württemberg, 1996.

Lüder, Klaus (1997): Neuere Entwicklungen im öffentlichen Rechnungswesen, in: Baum, Heinz-Georg / Coenenberg, Adolf G. / Heinhold, Michael *et al.* (Hrsg.): *Controlling öffentlicher Einrichtungen*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 1997, S. 169-178.

Lundström, Stellan (1991): A Comparison Between Public and Private Real Estate Management, Vortrag vom 10. - 13. April 1991, Annual Conference, Sarasota: The American Real Estate Society, 1991.

Lundström, Stellan / Lind, Hans (1996): Valuation of public real estate: context and concept, in: *Journal of Property Valuation & Investment*, 14. Jg., Nr. 4, 1996, S. 31-40.

Mäding, Heinrich (1999): Liegenschaftspolitik, in: Wollmann, Hellmut / Roth, Roland (Hrsg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in Gemeinden*, Opladen: Leske + Budrich, 1999, S. 530-540.

Mahnkopf, Rudolf (1998): Neues Rechnungswesen und die Bewertung kommunaler Gebäude, in: Frischmuth, Birgit (Hrsg.): *Kommunales Gebäudemanagement - Konzepte und deren praktische Umsetzung*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, 1998, S. 299-310.

Malik, Fredmund (1992): *Strategie des Managements komplexer Systeme. Ein Beitrag zur Management-Kybernetik evolutionärer Systeme*, vierte Auflage, Bern/Stuttgart/Wien: 1992.

Manning, Chris / Roulac, Stephen E. (2001): Lessons from Past and Future Directions for Corporate Real Estate Research, in: *The Journal of Real Estate Research*, 22. Jg., Nr. 1/2, 2001, S. 7-57.

Martindale, Neil (1995): Local authority investment property - a virtual reality?, in: *Property Management*, 13. Jg., Nr. 1, 1995, S. 10-23.

Martindale, Neil (1999): Local Authority Non-operational Property - Servicable or Surplus, in: Deakin, Mark (Hrsg.): *Local Authority Property Management: Initiatives, Strategies, Re-Organisation and Reform*, Aldershot: Ashgate, 1999, S. 207-230.

Mayntz, Renate (1997): *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*, Schriften des Max-Plancks-Instituts für Gesellschaftsordnung Köln, Band 29, Frankfurt M./New York: Campus, 1997.

McEntee, Helene (2000): Pulling some strings: A case for outsourcing facilities management, in: *Journal of Property Management*, 65. Jg., Nr. 6, Nov/Dec 2000, S. 76-81.

McKersie, Robert B. / Walton, Richard E. (1991): Organizational Change, in: Scott Morton, Michael S. (Hrsg.): *The corporation of the 1990s: information technology and organizational transformation*, New York: Oxford University Press, 1991, S. 244-278.

Metcalfe, Les / Richards, Sue (1990): *Improving public management*, Newbury Park: Sage, 1990.

Metzner, Steffen (2003): Kommunales Immobilienmanagement, Teil 9: Immobiliencontrolling - Tool-Time im kommunalen Immobiliencontrolling, in: *Immobilienzeitung vom 27. Februar 2003*, S. 15.

Mezger, Erika (2001): Was leisten Leistungsanreize? Ergebnisse einer Recherche zu Leistungsanreizen in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland, <<http://www.regierungskommission.nrw.de/imnrw/pdf/la151101.pdf>>, Abrufdatum: 13. Januar 2003.

Mies, Helmut (1998): Organisations- und Aufgabenmodelle für ein kommunales Gebäudemanagement, in: Frischmuth, Birgit (Hrsg.): *Kommunales Gebäudemanagement - Konzepte und deren praktische Umsetzung*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, 1998, S. 65-88.

Mintzberg, Henry (1987a): The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy, in: *California Management Review*, 30. Jg., Fall 1987a, S. 11-24.

Mintzberg, Henry (1987b): The Strategy Concept II: Another Look at Why Organizations Need Strategies, in: *California Management Review*, 30. Jg., Fall 1987b, S. 25-32.

Mintzberg, Henry / Ahlstrand, Bruce / Lampel, Joseph (1999): *Strategy Safari: eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements*, Wien: Ueberreuter, 1999.

Mintzberg, Henry / Ahlstrand, Bruce / Lampel, Joseph (2000): Strategy, blind men and the elephant, in: Dickson, Tim (Hrsg.): *Mastering Strategy - The complete MBA companion in strategy*, Edinburgh: Prentice Hall, 2000, S. 11-16.

Mittler, Gernot (2000): Der Staat baut wirtschaftlicher, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22. Dezember 2000, S. 53.

Modellprojekt "Doppischer Kommunalhaushalt in NRW" (2002): Teil I Eröffnungsbilanz, in: Modellprojekt "Doppischer Kommunalhaushalt in NRW" (Hrsg.): *Neues kommunales Finanzmanagement - betriebswirtschaftliche Grundlagen für das doppelte Haushaltswesen*, Freiburg, München, Berlin: Haufe, 2002, S.

Mühlenkamp, Holger (1994): *Öffentliche Unternehmen. Einführung unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher, volkswirtschaftlicher und rechtlicher Aspekte*, München/Wien: Oldenbourg, 1994.

Nagel, Jochen / Matuschowitz, Thomas (2003): Kommunales Immobilienmanagement, Teil 8: Bewertung kommunaler Liegenschaften, in: *Immobilienzeitung vom 13. Februar 2003*, S. 15.

Naschold, Frieder (1995a): *Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik: Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa*, in: Böhret, Carl / Brinckmann, Hans / Budäus, Dietrich et al. (Hrsg.), *Modernisierung des öffentlichen Sektors*, Sonderband 1, Berlin: Ed. sigma, 1995a.

Naschold, Frieder (1995b): *Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*, in: Böhret, Carl / Brinckmann, Hans / Budäus, Dietrich et al. (Hrsg.), *Modernisierung des öffentlichen Sektors*, Band 1, dritte, unveränderte Auflage, Berlin: Ed. Sigma, 1995b.

Naschold, Frieder / Budäus, Dietrich / Jann, Werner / Mezger, Erika / Oppen, Maria / Picot, Arnold / Reichard, Christoph / Schanze, Erich / Simon, Nikolaus (1996): *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor: Erfahrungen, Konzepte, Methoden*, in: Böhret, Carl / Brinckmann, Hans / Budäus, Dietrich et al. (Hrsg.), *Modernisierung des öffentlichen Sektors*, Band 4, Berlin: Ed. sigma, 1996.

Naschold, Frieder / Oppen, Maria / Wegener, Alexander (1998): *Kommunale Spitzeninnovationen: Konzepte, Umsetzungen, Wirkungen in internationaler Perspektive*, in: Böhret, Carl / Brinckmann, Hans / Budäus, Dietrich et al. (Hrsg.), *Modernisierung des öffentlichen Sektors*, Band 12, Berlin: Ed. sigma, 1998.

Neuman, W. Lawrence (1997): *Social research methods: qualitative and quantitative approaches*, dritte Auflage, Bosten/London/Toronto/Sydney/Tokyo/Singapore: Allyn and Bacon, 1997.

Nickel, Thomas (2002): Public-Private-Partnership, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. April 2002*, S. 56.

Nowak, Karl (1988): *Öffentliche Verwaltung und private Wirtschaft im Vergleich am Beispiel der Wirksamkeit der Personalarbeit (Diss.)*, München/Mering: Hampp, 1988.

o.V. (1996): Kommunalpolitiker liebäugeln mit privaten Rechtsformen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 25. Oktober 1996, S. 49.

o.V. (2001): Wenn Schulgebäude zur Gefahr werden, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 9. Februar 2001, S. 57.

Oerter, Volker (2001): Innovationen für Landesimmobilien - Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen, Vortrag vom 20. November 2001, Immobilienkongress der Fachhochschule Nürtingen, Nürtingen: Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen, 2001.

Oerter, Volker (2002a): Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW - von der Bau- und Liegenschaftsverwaltung zum Immobilienmanagement, Vortrag vom 18. Januar 2002, Evaluationstagung zum Zweiten Modernisierungsgesetz in Nordrhein-Westfalen, Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen, 2002a.

Oerter, Volker (2002b): Gebäude, Straßen und Kanäle: Wie halten wir die öffentliche Infrastruktur funktionstüchtig?, Vortrag vom 3. Juli 2002, Kommunalpolitisches Seminar des nordrhein-westfälischen Handwerks, Schloss Raesfeld: Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen, 2002b.

Osner, Andreas (2001): *Kommunale Organisations-, Haushalts- und Politikreform (Diss.)*, Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2001.

Ossimitz, Günther (2000): *Entwicklung systemischen Denkens*, München: Profil, 2000.

Ossola-Haring, Claudia (1999): *Das große Handbuch Kennzahlen zur Unternehmensführung: Kennzahlen richtig verstehen, verknüpfen und interpretieren*, Landsberg, Lech: Moderne Industrie, 1999.

Otto, Ellen / Bauer, Frank (2001): Potentiale zur Kostensenkung in der Immobilienwirtschaft, in: *VOP*, 23. Jg., Nr. 1-2, 2001, S. 34-37.

Parker, Frank J. / McKiernan, Alanna (1998): CREs & Non-Profits: Counseling denominational & educational entities in today's changing real estate environment, in: *Real Estate Issues*, 23. Jg., Nr. 3, 1998, S. 33-39.

Paul, Eduard (2002): Bewertung von Unternehmensimmobilien, in: Peemöller, Volker H. (Hrsg.): *Praxishandbuch der Unternehmensbewertung*, 2., aktualisierte und überarbeitete Auflage, Herne, Berlin: Verlag Neue Wirtschafts-Briefe, 2002, S. S. 542-580.

Pelzl, Wolfgang / Amon, Markus (2002a): Kommunales Immobilienmanagement Amtsstube Deutschland: Wo sind die Immobilienexperten, in: *Immobilienzeitung vom 10. Oktober 2002*, S. 10.

Pelzl, Wolfgang / Amon, Markus (2002b): Kommunales Immobilienmanagement, Teil 3: Entscheidungstransparenz statt Renditeoptimierung, in: *Immobilienzeitung vom 7. November 2002*, S. 11.

Pfnür, Andreas (1998): *Stand und Entwicklung des Immobilienmanagements bei Großunternehmen in Deutschland*, 24, Hamburg: Arbeitsbereich Öffentliche Wirtschaft der Universität Hamburg, Oktober 1998.

Picot, Arnold / Dietl, Helmut / Franck, Egon (1997): *Organisation: Eine ökonomische Perspektive*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 1997.

Pittman, Robert H. / Parker, Joel R. (1989): A Survey of Corporate Real Estate Executives on Factors Influencing Corporate Real Estate Performance, in: *Journal of Real Estate Research*, 4. Jg., Nr. 3, 1989, S. 107-120.

Poister, Theodore H. / Streib, Gregory D. (1999): Strategic management in the public sector, in: *Productivity & Management Review*, 22. Jg., Nr. 3, 1999, S. 308-325.

Popper, Karl. R. (1971): *Logik der Forschung*, vierte, verbesserte Auflage, Tübingen: Mohr, 1971.

Popper, Karl. R. (1972): *Conjectures and Refutations - The Growth of Scientific Knowledge*, vierte, überarbeitete Auflage, London: Routledge and Kegan Paul, 1972.

Portz, Norbert / Düsterdiek, Bernd (1999): *Kommunales Immobilienmanagement. Konzepte und Lösungsansätze zur Optimierung der kommunalen Immobilienwirtschaft*, Verlagsbeilage "Stadt und Gemeinde INTERAKTIV" Ausgabe 5, Berlin: Deutscher Städte- und Gemeindebund, 1999.

Pottinger, Gaye (1998): Property services: the private sector response to competitive tendering, in: *Property Management*, 16. Jg., Nr. 2, 1998, S. 92-102.

Pratt, John W. / Zeckhauser, Richard J. (1985): *Principals and Agents: The Structure of Business*, Boston: Harvard Business School Press, 1985.

Preißner, Andreas (2002): *Profit-Center managen: Transparente schaffen, Erfolg steigern, Mitarbeiter motivieren*, München: Hanser, 2002.

Probst, Gilbert (1992): *Organisation: Strukturen, Lenkungsinstrumente, Entwicklungsperspektiven*, Landsberg/Lech: Verlag Moderne Industrie, 1992.

Putt, Tom (1994): Property Management and Compulsary Competitive Tendering, in: *Property Management*, 12. Jg., Nr. 3, 1994, S. 24-28.

Rabe, Heiko (2001): Erfolgsfaktoren bei der Modernisierung öffentlicher Bau- und Liegenschaftsverwaltungen, in: *Verwaltung und Management*, 7. Jg., Nr. 6, 2001, S. 362-366.

Rabe, Heiko / Leopold, Frank / Steinmeyer, Tilo (2002): Vorgehensmodell für die Modernisierung öffentlicher Bau- und Liegenschaftsverwaltungen, in: *Verwaltung und Management*, 8. Jg., Nr. 2, 2002, S. 114-117.

Ralphs, Martin / Wyatt, Peter (1998): The application of geographic and land information systems to the management of local authority property, in: *Property Management*, 16. Jg., Nr. 2, 1998, S. 83-91.

Ralphs, Martin / Wyatt, Peter (1999): The Application of Geographic and Land Information Systems to the Management of Local Authority Property, in: Deakin, Mark (Hrsg.): *Local Authority Property Management: Initiatives, Strategies, Re-Organisation and Reform*, Aldershot: Ashgate, 1999, S. 107-124.

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (2003): *Jahresbericht des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg 2003*, Hamburg: Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, 9. Januar 2003.

Redman, Arnold L. / Tanner, John R. (1989): The Acquisition and Disposition of Real Estate by Corporate Executives: A Survey, in: *Journal of Real Estate Research*, 4. Jg., Nr. 3, 1989, S. 67-80.

Reichard, Christoph (1987): *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung*, zweite Auflage, Berlin: DeGruyter, 1987.

Reichard, Christoph (1993): Internationale Trends im kommunalen Management, in: Banner, Gerhard / Reichard, Christoph (Hrsg.): *Kommunale Managementkonzepte in Europa: Anregungen für die deutsche Reformdiskussion*, Köln: Kohlhammer, 1993, S. 3-26.

Reinermann, Heinrich (2000): *Neues Politik- und Verwaltungsmanagement: Leitbild und theoretische Grundlagen*, Beitrag Nr. 130, Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2000.

Richter, Marcus (1999): Private Finanzierung öffentlicher Vorhaben: Der Spielraum ist noch nicht ausgeschöpft - Vielzahl von Alternativen hat sich in der Praxis bewährt / Haushaltslage der Kommunen fordert Modelle, in: *Immobilienzeitung vom 23. September 1999*, S. 22.

RICS (1995): *Rics Appraisal and Valuation Manual (The Red Book)*, London: Royal Institution of Chartered Surveyors, 1995.

RICS (2002): *A review of the use of local authority property by third parties*, Royal Institution of Chartered Surveyors, 2002.

Ridder, Hans-Gerd / Hoon, Christina (2000): *Strategisches Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen: eine inhalts- und prozessanalytische Untersuchung*, Diskussionspapier Nr. 231, Hannover: Institut für Betriebsforschung der Universität Hannover, 2000.

Rigden, Amanda / Fisher, Peter (1995): The property aspects of privatization, in: *Journal of Property Valuation & Investment*, 13. Jg., Nr. 2, 1995, S. 41.

Rijkhoek, Guido (2000): Im Oktober geht neuer Landesbetrieb "Immobilienmanagement an den Start - Hessen will Landesvermögen besser nutzen, in: *Handelsblatt vom 26. Juli 2000*, S. 7.

Roddewig, Richard J. / Papke, Gary R. (1993): Market value and public value: An exploratory essay, in: *The Appraisal Journal*, 61. Jg., Nr. 1, 1993, S. 52-62.

Rosch, Ed (2002): Lewin's field theory as situated action in organizational change, in: *Organization Development Journal*, 20. Jg., Nr. 2, 2002, S. 8-13.

Roth, Erwin (1995): *Sozialwissenschaftliche Methoden*, vierte Auflage, München/Wien: Oldenbourg, 1995.

Rottke, Nico / Wernecke, Martin (2001): MANAGEMENT IM IMMOBILIENZYKLUS (Teil 8): CORPORATE UND PUBLIC REAL ESTATE MANAGEMENT Windschutz oder Windmühle: Wie soll das Real Estate Management reagieren?, in: *Immobilienzeitung vom 27. September 2001*, S. 14.

Ruter, Rudolph X. (1997): Neue Wege im Rechnungswesen und controlling öffentlicher Einrichtungen - Erfahrungsbericht aus der Praxis, in: Baum, Heinz-Georg / Coenenberg, Adolf G. / Heinhold, Michael *et al.* (Hrsg.): *Controlling öffentlicher Einrichtungen*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 1997, S. 57-70.

Sabisch, Helmut (1997): *Integriertes Benchmarking. Für Produkte und Produktentwicklungsprozesse*, Berlin: Springer, 1997.

Schaaf, Jan (2003): Kommunales Immobilienmanagement, Teil 11: Finanzierungsalternativen - Ungenutzte Finanzierungspotenziale von Kommunen, in: *Immobilienzeitung vom 27. März 2003*, S. 11.

Schäfer, Wolf (1995): Perspektiven für die soziale Marktwirtschaft: Anthropologische Grundlagen, in: Quaas, F. / Straubhaar, Th. (Hrsg.): *Perspektiven für die soziale Marktwirtschaft*, Wien: Haupt, 1995, S. 135-149.

Schäfers, Wolfgang (1997): *Strategisches Management von Unternehmensimmobilien - Bausteine einer theoretischen Konzeption und Ergebnisse einer empirischen Untersuchung (Diss.)*, in: Schulte, Karl-Werner (Hrsg.), *Schriften zur Immobilienökonomie*, Band 3, Köln: Müller, 1997.

Schäfers, Wolfgang (1998a): Corporate Real Estate Management - Cost- oder Profit-Center?, in: *Immobilien Manager*, 8. Jg., Nr. 6, 1998a, S. 16-18.

Schäfers, Wolfgang (1998b): Corporate Real Estate Management - Liegenschaften nicht liegen lassen, in: *Immobilien Manager*, 8. Jg., Nr. 6, 1998b, S. 8-13.

Schäfers, Wolfgang (1998c): Organisatorische Ausrichtung im Immobilienmanagement, in: Schulte, Karl-Werner / Schäfers, Wolfgang (Hrsg.): *Handbuch Corporate Real Estate Management*, Köln: Müller, 1998c, S. 251-268.

Schäfers, Wolfgang (1998d): Strategische Aspekte im Corporate Real Estate Management, in: Schulte, Karl-Werner / Schäfers, Wolfgang (Hrsg.): *Handbuch Corporate Real Estate Management*, Köln: Müller, 1998d, S. 215-270.

Schanz, Günther (1988): *Methodologie für Betriebswirte*, zweite, überarbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart: Poeschel, 1988.

Scharitzer, Dieter / Korunka, Christian (2000): New public management: evaluating the success of total quality management and change management interventions in public services from the employees' and customers' perspectives, in: *Total quality management*, 11. Jg., Nr. 7, 2000, S. 941-953.

Schedler, Kuno / Proeller, Isabella (2000): *New Public Management*, Bern: Haupt, 2000.

Schierenbeck, Henner (2000): *Grundzüge der Betriebswirtschaftslehre*, fünfzehnte, überarbeitete und erweiterte Auflage, München/Wien: Oldenbourg Verlag, 2000.

Schiller, Andreas (1996): Kommunale Liegenschaften - Eigene Immobilienfirma, in: *Immobilien Manager*, 6. Jg., Nr. 4, 1996, S. 40-42.

Schiller, Andreas (2001): Nicht besitzen, sondern gestalten, in: *Immobilien Manager*, 11. Jg., Nr. 10, 2001, S. 60-62.

Schneider, David M. / Goldwasser, Charles (1998): Be a model leader of change, in: *Management Review*, 87. Jg., Nr. 3, Mar 1998 1998, S. 41-45.

Schnell, Rainer / Hill, Paul B. / Esser, Elke (1999): *Methoden der empirischen Sozialforschung*, sechste, völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, München/Wien: Oldenbourg, 1999.

Scholz, Christian (1997): *Strategische Organisation: Prinzipien zur Vitalisierung und Virtualisierung*, Landsberg/Lech: Verlag Moderne Industrie, 1997.

Schöpe, Britta (2000): *Immobilienfinanzierung: betriebswirtschaftliche Vorteilhaftigkeitsanalyse unter besonderer Berücksichtigung steuerlicher Aspekte (Diss.)*, Lohmar/Köln: Eul, 2000.

Schröder, Gerhard (1995): Der aktivierende Staat aus Sicht der Politik: Perspektiven für die Zukunftsfähigkeit von Wirtschaft und Politik, in: Behrens, Fritz / Heinze, Rolf G. / Hilbert, Josef *et al.* (Hrsg.): *Den Staat neu denken, Sonderband 3*, Berlin: Ed. Sigma, 1995, S. 277-293.

Schulte, Karl-Werner (2000): Das Weiterbildungsprogramm der ebs IMMOBILIENAKADEMIE - Die geschlossenen Immobilienseminare, in: Schulte, Karl-Werner (Hrsg.): *10 Jahre ebs IMMOBILIENAKADEMIE - Festschrift*, Frankfurt am Main: Heinrich, 2000, S. 162-163.

Schulte, Karl-Werner (2002): Die Immobilienökonomie als interdisziplinärer Forschungs- und Lehransatz, in: *Zeitschrift für Immobilienökonomie*, 1. Jg., Nr. 1, 2002, S. 8-16.

Schulte, Karl-Werner / Achleitner, Ann-Kristin / Schäfers, Wolfgang / Knobloch, Bernd (2002): *Handbuch Immobilien-Banking: von der traditionellen Immobilien-Finanzierung zum Immobilien-Investmentbanking*, Köln: Müller, 2002.

Schulte, Karl-Werner / Allendorf, Georg J. / Ropeter, Sven-Eric (2000): Immobilieninvestitionen, in: Schulte, Karl-Werner (Hrsg.): *Immobilienökonomie, Band I: Betriebswirtschaftliche Grundlagen*, zweite, überarbeitete Auflage, München/Wien: Oldenbourg, 2000, S. 507-580.

Schulte, Karl-Werner / Schäfers, Wolfgang (1998): Einführung in das Corporate Real Estate Management, in: Schulte, Karl-Werner / Schäfers, Wolfgang (Hrsg.): *Handbuch Corporate Real Estate Management*, Köln: Müller, 1998, S. 25-52.

Schulte, Karl-Werner / Schäfers, Wolfgang / Hoberg, Wenzel / Homann, Klaus / Sotelo, Ramon / Vogler, Jochen H. (2000): Betrachtungsgegenstand der Immobilienökonomie, in: Schulte, Karl-Werner (Hrsg.): *Immobilienökonomie, Band I: Betriebswirtschaftliche Grundlagen*, zweite, überarbeitete Auflage, München/Wien: Oldenbourg, 2000, S. 13-80.

Schulze, Manfred (1998): Öffentliche Gebäude in Privatbesitz - Problemlösung auf einem Schlag, in: *Immobilien Manager*, 8. Jg., Nr. 10, 1998, S. 40.

Schwarze, Jochen (1998): Informationsmanagement als Voraussetzung für ein erfolgreiches Immobilienmanagement, in: Schulte, Karl-Werner / Schäfers, Wolfgang (Hrsg.): *Handbuch Corporate Real Estate Management*, Köln: Müller, 1998, S. 83-116.

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (1998a): *Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft - Konzept zur Neuorganisation des Managements öffentlicher Gebäude*, Hamburg: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 29./30. Juni 1998a.

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (1998b): *Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft - Neuorganisation des Management öffentlicher Gebäude Ergänzung*, Hamburg: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 13. Oktober 1998b.

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (2000): *Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft - Einbeziehung der Gebäude von Polizei und Feuerwehr in die Neuorganisation des Gebäudemanagements (2. Tranche)*, Hamburg: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 10. Oktober 2000.

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (2002): *Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft - Neuorganisation des Gebäudemanagements: Einbeziehung von Museumsgebäuden und weitere Objekte (3. Tranche)*, Hamburg: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 24./25. Juni 2002.

Senge, Peter M. (1998): *Die fünfte Disziplin: Kunst und Praxis der lernenden Organisation*, Stuttgart: Klett-Cotta, 1998.

Shih-Jen, Kathy Ho (2002): Performance measurement and the implementation of balanced scorecards in municipal governments, in: *The Journal of Government Financial Management*, 51. Jg., Nr. 4, Winter 2002, S. 8-19.

Simons, Robert A. (1993a): Public Real Estate Management - Adopting Corporate Practice to the Public Sector: The Experience in Cleveland, Ohio, in: *The Journal of Real Estate Research*, 8. Jg., Nr. 4, 1993a, S. 639-654.

Simons, Robert A. (1993b): What public managers could learn from the private sector, in: *Journal of Property Management*, 58. Jg., Nr. 1, 1993b, S. 48-51.

Simons, Robert A. (1994): Public real estate management and the planner's role, in: *Journal of the American Planning Association*, 60. Jg., Nr. 3, 1994, S. 333-343.

Sivitanides, Petros S. / Southard, Jon A. / Torto, Raymond G. / Wheaton, William C. (1999): Strategic portfolio analysis: A new approach, in: *Real Estate Issues*, 24. Jg., Nr. 4, Winter 1999, S. 23-32.

Smith, Adam (1996): *Der Wohlstand der Nationen*, 7. Auflage, München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 1996.

Städtetag Baden-Württemberg (1998): Organisation der Gebäudewirtschaft in Kommunen (Bericht des Projektteams Gebäudewirtschaft in der Projektgruppe Geschäftsprozeßoptimierung), in: Frischmuth, Birgit (Hrsg.): *Kommunales Gebäudemanagement - Konzepte und deren praktische Umsetzung*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, 1998, S. 89-136.

Staehe, Wolfgang H. (1976): Der situative Ansatz in der Betriebswirtschaftslehre, in: Ulrich, Hans (Hrsg.): *Zum Praxisbezug der Betriebswirtschaftslehre*, Bern/Stuttgart: 1976, S. 33-50.

Stanson, Richard S. / Karse, Myra R. (1998): Forging a new partnership: The real estate professional and the not-for-profit world, in: *Real Estate Issues*, 23. Jg., Nr. 3, 1998, S. 23-26.

Statistisches Bundesamt (2000): *Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden/Stuttgart: Metzler Poeschel, 2000.

Statistisches Bundesamt (2001): *Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes*, Wiesbaden/Stuttgart: Metzler Poeschel, 2001.

Stöbe, Sybille (1995): Dezentralisierung und Entflechtung: Wege aus der "doppelten organisierten Unverantwortlichkeit", in: Behrens, Fritz / Heinze, Rolf G. / Hilbert, Josef et al. (Hrsg.): *Den Staat neu denken, Sonderband 3*, Berlin: Ed. Sigma, 1995, S. 177-198.

Straßheimer, Petra (1998a): Public Real Estate Management, in: Schulte, Karl-Werner / Schäfers, Wolfgang (Hrsg.): *Handbuch Corporate Real Estate Management*, Köln: Müller, 1998a, S. 857-887.

Straßheimer, Petra (1998b): Public Real Estate Management - Umdenken angesagt (Teil 1), in: *Immobilien Manager*, 8. Jg., Nr. 12, 1998b, S. 26-28.

Straßheimer, Petra (1999a): *Internationales Corporate Real Estate Management - Implikationen der Internationalisierung von Unternehmen auf das betriebliche Immobilienmanagement (Diss.)*, in: Schulte, Karl-Werner (Hrsg.), *Schriften zur Immobilienökonomie, Band 12*, Köln: Müller, 1999a.

Straßheimer, Petra (1999b): Public Real Estate Management - Umdenken angesagt (Teil 2), in: *Immobilien Manager*, 9. Jg., Nr. 1-2, 1999b, S. 24-27.

Straßheimer, Petra (2000a): Gebäudemanagement in der öffentlichen Verwaltung, in: *Verwaltung und Management*, 6. Jg., Nr. 5, 2000a, S. 302-305.

Straßheimer, Petra (2000b): Immobilienmanagement in der öffentlichen Verwaltung, in: *Verwaltung und Management*, 6. Jg., Nr. 2, 2000b, S. 96-100.

Straßheimer, Petra (2000c): Public Real Estate Management, in: Schulte, Karl-Werner (Hrsg.): *Immobilienökonomie, Band I: Betriebswirtschaftliche Grundlagen*, zweite, überarbeitete Auflage, München/Wien: Oldenbourg, 2000c, S. 871-888.

Straßheimer, Petra / Thomaß, Michael (2000): Organisatorische Besonderheiten des Facilities Management bei der öffentlichen Hand, in: Schulte, Karl-Werner / Pierschke, Barbara (Hrsg.): *Facilities Management*, Köln: Müller, 2000, S. 491-518.

Stumpf, Thomas W. / Schübeler, Dirk (2001): Alternative Konzepte zur Immobilienverwaltung, in: *VOP*, 23. Jg., Nr. 12, 2001, S. 12-14.

Sudman, Seymour (1983): Applied Sampling, in: Rossi, Peter H. / Wright, James D. / Andersen, Andy B. (Hrsg.): *Handbook of survey research*, New York/London: Academic Press, 1983, S. 145-194.

Syfert, Pamela / Elliot, Nancy / Schumacher, Lisa (1998): Charlotte adapts the "Balanced Scorecard", in: *The American City and County*, 113. Jg., Nr. 11, 1998, S. 32.

Tartler, Jens (1998): GEBÄUDEMANAGEMENT - Die öffentliche Hand nutzt jetzt verstärkt betriebswirtschaftliche Methoden, in: *Handelsblatt vom 8. April 1998*, S. 6.

Ulrich, Günter (1994): *Polische Steuerung. Staatliche Intervention aus systemtheoretischer Sicht*, Opladen: Leske + Budrich, 1994.

Ulrich, Hans / Probst, Gilbert (1988): *Anleitung zum ganzheitlichen Denken und Handeln. Ein Brevier für Führungskräfte*, Bern/Stuttgart: Paul Haupt, 1988.

Ulrich, Peter / Fluri, Edgar (1995): *Management - Eine konzentrierte Einführung*, siebte, verbesserte Auflage, Bern/Stuttgart: Haupt, 1995.

Veale, Peter R. (1989): Managing Corporate Real Estate Assets: Current Executive Attitudes and Prospects for an Emergent Management Discipline, in: *The Journal of Real Estate Research*, 4. Jg., Nr. 3, 1989, S. 1-22.

Vernau, Katrin (2002): *Effektive politisch-administrative Steuerung in Stadtverwaltungen (Diss.)*, in: Roland Berger Strategy Consultants - Academic Network (Hrsg.), *Schriften zum europäischen Management*, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag, 2002.

Vernau, Katrin / Ecke, Christian (2002): Privatisieren - aber wie?, in: *Polis* 21, 1. Jg., Juli/August 2002, S. 7.

Vesper, Michael (2000): Der Staat ist reich, er weiß es nur nicht, in: *Immobilienzeitung* vom 10. Februar 2000, S. 15.

Vesper, Michael (2002): *Bekanntmachung der baupolitischen Ziele des Landes Nordrhein-Westfalen. RdErl. d. Ministeriums für Städtebau, Wohnen, Kultur und Sport*, Düsseldorf: Ministerium für Städtebau, Wohnen, Kultur und Sport, 19. Oktober 2002.

Vogler, Jochen H. (1998): Risikoerkennung, -messung und -steuerung für Immobilieninvestoren, in: Schulte, Karl-Werner / Bone-Winkel, Stephan / Thomas, Matthias (Hrsg.): *Handbuch Immobilien-Investitionen*, Köln: Müller, 1998, S. 271-310.

Vollmuth, Hilmar (1998): *Kennzahlen*, Planegg: Haufe, 1998.

von Bandemer, Stephan (1995): Qualitätsmanagement und Controlling in der öffentlichen Verwaltung: Ansatzpunkte für eine Verwaltung, die weniger kostet und mehr leistet, in: Behrens, Fritz / Heinze, Rolf G. / Hilbert, Josef *et al.* (Hrsg.): *Den Staat neu denken, Sonderband 3*, Berlin: edition sigma, 1995, S.

von Bandemer, Stephan / Blanke, Bernhard / Hilbert, Josef / Schmid, Josef (1995): Staatsaufgaben - Von der "schleichenden Privatisierung" zum "aktivierenden Staat", in: Behrens, Fritz / Heinze, Rolf G. / Hilbert, Josef *et al.* (Hrsg.): *Den Staat neu denken, Sonderband 3*, Berlin: Ed. Sigma, 1995, S. 41-60.

von Boehm-Bezing, Carl L. (1997): 80 Prozent aller kommunalen Dienste könnten privatisiert werden, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. März 1997*, S. 48.

von Weichs, Caspar (1998): Privatisierungsstrategien, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. April 1998*, S. 45.

Walbröhl, Victoria (2001): *Die Immobilienanlageentscheidung im Rahmen des Kapitalanlagenmanagements institutioneller Anleger: eine Untersuchung am Beispiel deutscher Lebensversicherungsunternehmen und Pensionskassen (Diss.)*, in: Schulte, Karl-Werner (Hrsg.), *Schriften zur Immobilienökonomie*, Band 15, Köln: Müller, 2001.

Walther, Norbert (1998): Auf dem Weg zum Benchmarking in der kommunalen Gebäudewirtschaft, in: Frischmuth, Birgit (Hrsg.): *Kommunales Gebäudemanagement - Konzepte und deren praktische Umsetzung*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, 1998, S. 311-338.

Weatherhead, Marion (1999): Local Authority Property Management Strategies, in: Deakin, Mark (Hrsg.): *Local Authority Property Management: Initiatives, Strategies, Re-Organisation and Reform*, Aldershot: Ashgate, 1999, S. 85-106.

Weber, Max (1985): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, fünfte, revidierte Auflage, Tübingen: Mohr, 1985.

Weimar, Karlheinz (2001): *Vorwort zum Mieter-Vermieter-Modell*, Wiesbaden: Hessisches Immobilienmanagement, Juli 2001.

Weinberg, Eva (1983): Data Collection, Planning and Management, in: Rossi, Peter H. / Wright, James D. / Andersen, Andy B. (Hrsg.): *Handbook of survey research*, New York/London: Academic Press, 1983, S. 329-357.

Westrup, Lydia (1997a): Immobilienaktivitäten großer Konzerne - Kostenfaktor hier, Profit Center da (Teil 1), in: *Immobilien Manager*, 7. Jg., Nr. 7-8, 1997a, S. 34-36.

Westrup, Lydia (1997b): Immobilienaktivitäten großer Konzerne - Kostenfaktor hier, Profit Center da (Teil 2), in: *Immobilien Manager*, 7. Jg., Nr. 9, 1997b, S. 32-35.

Wheeler, Brent (1993): The Case for Commercialization of Local Authority Property, Local Authority Property Managers Conference, Wellington, New Zealand: 1993.

White, Darron / Brambring, Dominik / Turner, John (2001): Der Preis bestimmt der Markt, in: *Immobilien Manager*, 11. Jg., Nr. 4, 2001, S. 22-24.

White, Darron / Turner, John / Jenyon, Bruce / Lincoln, Nicole (2000): *Internationale Bewertungsverfahren für das Investment in Immobilien*, zweite Auflage, Wiesbaden: Immobilien Zeitung Verlagsgesellschaft, 2000.

White, Leroy (2000): Changing the "whole system" in the public sector, in: *Journal of Organizational Change Management*, 13. Jg., Nr. 2, 2000, S. 162-177.

Whittington, Richard / Pettigrew, Andrew / Ruigrok, Winfried (2000): New notions of organizational fit, in: Dickson, Tim (Hrsg.): *Mastering Strategy - The complete MBA companion in strategy*, Edinburgh: Prentice Hall, 2000, S. 151-157.

Wildemann, Horst (1993): Eigenfertigung und Fremdbezug, in: Wildemann, Horst (Hrsg.): *Lean Management: Strategien zur Erreichung wettbewerbsfähiger Unternehmen*, Frankfurt am Main: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Wirtschaftsbücher, 1993, S. 163-182.

Wilkinson, Greg / Monkhouse, Elaine (1994): Strategic Planning in Public Sector Organisations, in: *Executive Development*, 7. Jg., Nr. 6, 1994, S. 16-19.

Willcocks, Stephen George (1992): Managerial Effectiveness and the Public Sector: A Health Service Example, in: *The International Journal of Public Sector Management*, 5. Jg., Nr. 5, 1992, S. 4-10.

Winnemöller, Bernhard (1998): Vermögensoptimierung kommunaler Immobilien, in: *VOP*, 20. Jg., Nr. 11, 1998, S. 25-28.

Winter, Christian (2000): Ein neuer politischer Steuerungsansatz für das Kontraktmanagement, in: *Verwaltung und Management*, 6. Jg., Nr. 2, 2000, S. 101-106.

Witte, Gertrud (1996): Der Deutsche Städtetag warnt vor Privatisierungseuphorie, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. November 1996*, S. 47.

Wöhe, Günter (2002): *Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre*, einundzwanzigste, neubearbeitete Auflage, München: Vahlen Verlag, 2002.

Woll, Artur (1990): *Allgemeine Volkswirtschaftslehre*, zehnte, überarbeitete und ergänzte Auflage, München: Vahlen, 1990.

Yin, Robert K. (1981): The Case Study Crisis: Some Answers, in: *Administrative Science Quarterly*, 26. Jg., März 1981, S. 58-65.

Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research - Design and Methods*, zweite Auflage, London/New Delhi: Sage Publications, 1994.

Young, Peter (1994): Market Valuation with no market, in: *Journal of Property Valuation & Investment*, 12. Jg., Nr. 3, 1994, S. 9-27.

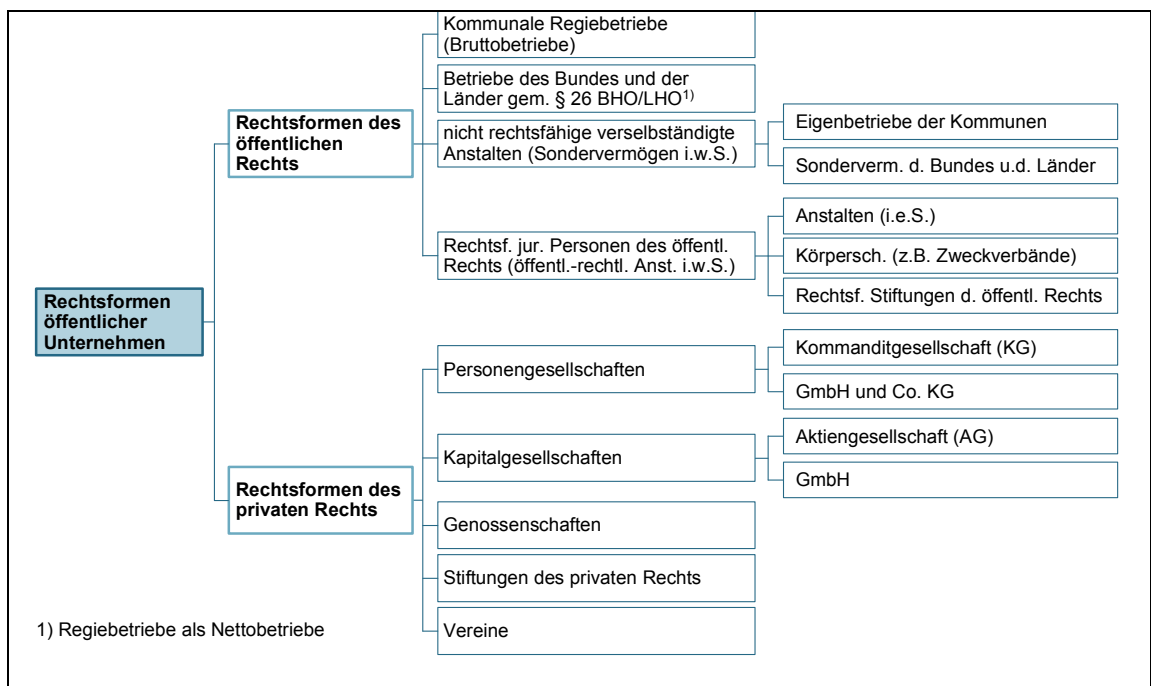
Zeckhauser, Sally / Silverman, Robert (1983): Rediscover your company's real estate, in: *Harvard Business Review*, 61. Jg., Januar-Februar 1983, S. 111-117.

Anhang

A. Öffentlich- und privatrechtliche Unternehmensformen	295
B. Studie zum kommunalen Immobilienmanagement	299
B.1 Fragebögen	300
B.1.1 Interviewfragebogen Teil 1: Strategie und Organisation	301
B.1.2 Interviewfragebogen Teil 2: Operative Ausgestaltung	315
B.2 Transformationen zur Operationalisierung der Datenauswertung	328
B.2.1 Einflussfaktoren	328
B.2.2 Zielgrößen	332
C. Fallstudien	335
C.1 Interviewleitfaden Fallstudien zum öffentlichen Immobilienmanagement	336
C.2 Gesprächsprotokolle	337
C.2.1 Gesprächsprotokoll Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen	338
C.2.2 Gesprächsprotokoll Hessisches Immobilienmanagement	348
C.2.3 Gesprächsprotokoll Liegenschaftsverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg	356

A. Öffentlich- und privatrechtliche Unternehmensformen

Der öffentlichen Hand stehen bei der Ausgestaltung der organisatorischen Strukturen des Immobilienmanagements neben der Aufgabenwahrnehmung in Amtsform mehrere öffentlich-rechtliche aber auch privatrechtliche Unternehmensformen zur Verfügung (vgl. Anhang A - Abbildung 1).⁸⁶⁰



Anhang A - Abbildung 1: Übersicht Rechtsformen⁸⁶¹

Öffentlich-rechtliche Unternehmensformen

Die rechtliche und organisatorische Struktur der öffentlichen Unternehmen zeigt eine große Vielfalt. Je nach Zielsetzung und Aufgabenspektrum stehen dabei die nachfolgend beschriebenen Unternehmensformen zur Verfügung.⁸⁶²

⁸⁶⁰ Zu den Rechtsformen vgl. grundlegend Mühlenkamp (1994). Eine Gegenüberstellung der Kriterien für die Wahl der Rechtsform findet sich z.B. bei Rabe (2001), S. 363; Kruse (2001), S. 200-209.

⁸⁶¹ Quelle: Mühlenkamp (1994), S. 20.

⁸⁶² Vgl. Mühlenkamp (1994), S. 18-31 und Wöhe (2002), S. 268-275.

- *Kommunale Regiebetriebe* sind einfache Anstalten ohne eigene Rechtsfähigkeit und Bestandteil der öffentlichen Verwaltung.⁸⁶³ Sie verfügen weder über ein eigenes Vermögen noch über ein eigenes Rechnungswesen und sind vollständig in das kameralistische System als Bruttobetrieb eingebunden. Regiebetriebe unterliegen wie andere Ämter oder Abteilungen dem öffentlichen Dienstrecht. Die Abgrenzung zur öffentlichen Verwaltung erfolgt allein durch die definierte Aufgabenstellung eines Regiebetriebs.
- Auf Bundes- und Landesebene können *Betriebe gemäß § 26 BHO/LHO* gegründet werden. Obwohl grundsätzlich an den kommunalen Regiebetrieben ausgerichtet, sind die Betriebe gemäß § 26 BHO/LHO nicht in den Trägerhaushalt integriert und somit als Nettobetriebe erwerbswirtschaftlich oder am Bedarfsdeckungsprinzip orientiert. Durch eine intensive Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht hat die Verwaltung die Möglichkeit, die Betriebsleitung in einem hohen Maße zu beeinflussen.
- *Eigenbetriebe* gehören zur Gruppe der verselbständigten Anstalten und sollen als wirtschaftliche Unternehmen gleichzeitig einen öffentlichen Zweck erfüllen. Bei Konflikten zwischen der Gewinnerorientierung und der Gemeinwohlorientierung ist das Gemeinwohl von höherer Priorität. Der wesentliche Unterschied zu den Regiebetrieben ist die Loslösung vom allgemeinen Verwaltungshaushalt.⁸⁶⁴ Eigenbetriebe sind weiterhin über einen aufzustellenden Wirtschaftsplan und einen fünfjährigen Finanzplan mit dem kameralistischen Rechnungswesen der öffentlichen Verwaltung verbunden. Ebenso haben Eigenbetriebe keine eigene Rechtspersönlichkeiten⁸⁶⁵ und unterliegen dem öffentlichen Dienstrecht.

⁸⁶³ Z.B. Stadtreinigungsämter, Viehhöfe, Gartenbauämter, Forstämter, Kulturbetriebe, Krankenhäuser, Stadthallen u.ä.

⁸⁶⁴ Hierbei weisen Eigenbetriebe ein eigenes Vermögen aus und verwenden ein betriebswirtschaftliches Rechnungswesen (inkl. Jahresabschluss, Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung).

⁸⁶⁵ D.h. der Träger des Eigenbetriebs haftet für alle Verbindlichkeiten.

- *Sondervermögen des Bundes und der Länder* ähneln als verselbständigte Einheit stark den Eigenbetrieben auf kommunaler Ebene.⁸⁶⁶ Der Hauptunterschied zu den Eigenbetrieben ist, dass die Sondervermögen im Außenverhältnis gegenüber Dritten über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen. Darüber hinaus gibt es im Vergleich zu den Eigenbetrieben keine wesentlichen Unterschiede.
- *Rechtsfähige Anstalten*⁸⁶⁷ und *Körperschaften des öffentlichen Rechts*⁸⁶⁸ sind zweckgebunden und werden daher an dieser Stelle nicht weiter behandelt, da sie aus immobilienwirtschaftlicher Perspektive keine bedeutende Rolle spielen.
- Bei den *Stiftungen des öffentlichen Rechts* sind aus Immobilienperspektive besonders die rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Recht zu nennen, die mit einem eigenen Kapital- oder Sachvermögen (Zweckvermögen) spezifische Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen sollen. Die Rechtsform der Stiftung hat keine einheitliche Rechtsgrundlage und ist in der Gestaltung daher sehr flexibel. Durch die strikte Zweckbindung des Vermögens der Stiftung wird von einer hohen Durchsetzungsfähigkeit der öffentlichen Ziele ausgegangen, wobei sich eine gewisse Inflexibilität bei sich ändernden Rahmenbedingungen zeigt.

Privatrechtliche Unternehmensformen

Bei der formalen Privatisierung öffentlicher Aufgaben werden diese an ein Unternehmen mit privatrechtlicher Rechtsform übertragen.⁸⁶⁹ Für die öffentliche Hand kommt dabei grundsätzlich nur eine Rechtsform mit beschränkter Haftung

⁸⁶⁶ So ist zum Beispiel der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen als Sondervermögen organisiert. Vgl. Punkt 3.3.2. Ein weiteres Beispiel aus der Vergangenheit ist die Post, die nach der ersten Postreform 1990 in vier als Sondervermögen ausgestaltete Teilunternehmen aufgeteilt wurde. Das Sondervermögen auf kommunaler Ebene ist in das Gemeindegliedvermögen, das Vermögen der Stiftungen, das Vermögen der wirtschaftlichen Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, das Vermögen unselbständiger Versorgungs- und Versicherungseinrichtungen sowie in weitere Vermögenszusammenfassungen untergliedert. Vgl. Gern (1997), S. 434.

⁸⁶⁷ Z.B. Bundesbank, Treuhandanstalt, Sparkassen, Rundfunkanstalten etc.

⁸⁶⁸ Z.B. Gebietskörperschaften, Realkörperschaften, Personalkörperschaften, Bundkörperschaften.

⁸⁶⁹ Für eine Beschreibung der privaten Rechtsformen wird auf die entsprechende Literatur verwiesen. Vgl. z.B. Schierenbeck (2000), S. 28-34; Hopfenbeck (2000), S. 195-244.

in Frage.⁸⁷⁰ Hierzu zählen beispielsweise die GmbH, die GmbH & Co. KG oder die Aktiengesellschaft. Eine materielle Privatisierung liegt dann vor, wenn sich an der gegründeten Gesellschaft auch private Investoren beteiligen. Ist dabei die Beteiligungsquote des privaten Investors kleiner als 50 Prozent, so spricht man lediglich von einer Teilprivatisierung, bei Beteiligungsquoten von über 50 Prozent hingen von einer echten Privatisierung. Eine funktionale Privatisierung liegt schließlich dann vor, wenn keine privatrechtliche Gesellschaft gegründet wird, sondern nur Aufgaben an private Dienstleister vergeben werden.⁸⁷¹

⁸⁷⁰ Vgl. Mühlenkamp (1994), S. 31.

⁸⁷¹ Vgl. u.a. von Boehm-Bezing (1997), S. 48; Witte (1996), S. 47; Rabe (2001), S. 362-366.

B. Studie zum kommunalen Immobilienmanagement

B.1 Fragebögen

B.1.1 Interviewfragebogen Teil 1: Strategie und Organisation



STIFTUNGSLEHRSTUHL
IMMOBILIENÖKONOMIE
PROF. DR. KARL-WERNER SCHULTE

Roland Berger
Strategy Consultants

Interviewfragebogen Teil 1: Strategie und Organisation

Listennummer: _____ Interviewdauer: _____
Name der Kommune: _____ Nummer der Kommune: _____
Datum: _____
Interviewer: _____

Angaben zum Interviewpartner (Angaben/Schreibweise überprüfen!)

Name: _____ Telefonnummer _____
E-Mail: _____ Faxnummer _____
Ressort: _____ Position: _____
Anschrift: _____

Bemerkungen: _____

Angaben zur Kommune

- kreisfreie Stadt () ca. _____ Tsd. Einwohner
- Kreis () ca. _____ Tsd. Einwohner
- Gemeinde () ca. _____ Tsd. Einwohner

Bemerkungen: _____

Status Fragebogen Teil 2

Wurde Teil 2 des Fragebogens in der Kommune bereits abgefragt ja nein
() ()

wenn ja, dann

- Listennummer _____
- Name des Ansprechpartners _____
- Ressort _____

Weitere Notizen _____

Ziel der Studie

Die Studie soll den gegenwärtigen Ist-Zustand im kommunalen Immobilienmanagement aufzeigen, um anschließend Verbesserungsvorschläge erarbeiten zu können.

Bei der Untersuchung handelt es sich um ein gemeinschaftliches Forschungsvorhaben von der European Business School, Stiftungslehrstuhl Immobilienökonomie (Prof. Dr. Karl-Werner Schulte) und der Unternehmensberatung Roland Berger Strategy Consultants. Die Untersuchung erfolgt mit freundlicher Unterstützung des Deutschen Städtetages.

Die Schwerpunkte der Studie sind:

1. **Strategische Ausrichtung** des kommunalen Immobilienmanagements
2. **Organisation** des kommunalen Immobilienmanagements
3. **Operative Ausrichtung** des kommunalen Immobilienmanagements

Untersuchungsumfang

Befragt werden Kreise, kreisfreie Städte und Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern.

Untersucht wird das gesamte kommunale Immobilienvermögen. Ausgenommen sind kommunale Beteiligungen mit Immobilienbestand, deren Kerngeschäft nicht in der Verwaltung kommunal genutzter Immobilien liegt (z.B. Transportunternehmen, Telekommunikationsunternehmen, Stadtwerke, Wohnungsgesellschaften, Projektentwicklungsgesellschaften etc.).

Unter kommunalem Immobilienmanagement werden verwaltende wie operative Tätigkeiten verstanden, also alle Aktivitäten des kaufmännischen, technischen und infrastrukturellen Immobilienmanagements, das Portfoliomanagement und das Management des kommunalen Flächenbedarfs.

Aufbau und Durchführung der Befragung

Die Befragung ist in zwei Fragebögen gegliedert:

Der erste Teil richtet sich an das Finanzressort (Kämmerei) – Schwerpunkte sind strategische und organisatorische Themengebiete.

Der zweite Teil richtet sich an das Immobilien- oder Gebäudemanagement der Kommune – Schwerpunkt ist die operative Ausgestaltung des Immobilienmanagements.

Die Erhebung wird in Form von Telefoninterviews mit einer Dauer von ca. 20-30 Minuten durchgeführt.

Vertraulichkeit

Es wird versichert, dass alle Bedingungen zum Datenschutz strengstens eingehalten und alle Angaben ausschließlich statistisch neutral ausgewertet werden.

Ergebnisdarstellung

Die Untersuchungsergebnisse werden gerne zur Verfügung gestellt. Im Nachgang zur Auswertung besteht die Möglichkeit, an einem Ergebnisworkshop teilzunehmen.

	ja	nein
Sollen die Ergebnisse zugeschickt werden (Adresse überprüft?)	()	()
Besteht Interesse, an einem Workshop (voraussichtlich Anfang 2003) zur Diskussion der Ergebnisse mit anderen Kommunen teilzunehmen?	()	()

1 Strategische Ausrichtung

1.1 Wer gilt in Ihrer Kommune als Eigentümer der kommunalen Immobilien?
{mehrere Antworten möglich}

- die Stadt, der Kreis, die Gemeinde ()
- das Finanzressort ()
- das Bauressort ()
- die jeweiligen (Nutzer-)Ressorts ()
- eine kommunale Immobiliengesellschaft ()
- Sonstige _____ ()
- keine klare Regelung ()

Bemerkungen: _____

1.2 Welche der folgenden Aussagen zum kommunalen Immobilienvermögen trifft für Ihre Kommune am ehesten zu? {eine Antwort}

Das kommunale Immobilienvermögen ist...

- ... **historischer Bestandteil** des kommunalen Vermögens, zukünftig kein Reformbedarf ()
- ... **ein erheblicher Kostenfaktor**, insbesondere für Instandsetzung und Bewirtschaftung ()
- ... eine **stille Reserve**, durch Immobilienverkauf kann kurzfristig Liquidität generiert werden ()
- ... **eine strategische Erfolgsressource**, nachhaltige Verwertungs- / Managementkonzepte sind erforderlich ()

Bemerkungen: _____

1.3 Wie beurteilen Sie die Wichtigkeit und die bisherige Zielerreichung der folgenden Zielgrößen für **kommunal genutzte Immobilien** in Ihrer Kommune (gering, mittel oder hoch)?

	Wichtigkeit			Zielerreichung		
	gering	mittel	hoch	gering	mittel	hoch
• Optimierung der Immobilieninfrastruktur für Verwaltung und Bürger	()	()	()	()	()	()
• Guter Zustand, regelmäßige Instandhaltung, Abbau Sanierungsstau	()	()	()	()	()	()
• Kostentransparenz für kommunale Immobilien	()	()	()	()	()	()
• Kostenminimierung für kommunale Immobilien	()	()	()	()	()	()
• Optimale Ausnutzung der kommunalen Immobilien (Flächenoptimierung)	()	()	()	()	()	()
• Bezahlung von (Markt-)mieten und Nebenkosten durch die Nutzer	()	()	()	()	()	()
• Wertwachstum der kommunalen Immobilien	()	()	()	()	()	()
• Liquiditätsgenerierung durch innovative Finanzierungsinstrumente (z.B. Sale and Leaseback, Forfaitierung, Partnermodelle)	()	()	()	()	()	()

Bemerkungen: _____

1.4 Wie beurteilen Sie die Wichtigkeit und die bisherige Zielerreichung der folgenden Zielgrößen für derzeit **nicht kommunal genutzte Immobilien** (z.B. vermietete Objekte an Dritte oder nicht genutzte Flächen) in Ihrer Kommune (gering, mittel oder hoch)?

	Wichtigkeit			Zielerreichung		
	gering	mittel	hoch	gering	mittel	hoch
• Verkauf nicht kommunal genutzter Immobilien	()	()	()	()	()	()
• Maximierung der Mieteinnahmen	()	()	()	()	()	()
• Minimierung der Betriebskosten	()	()	()	()	()	()
• Vorhalten einer "Landbank" für die zukünftige Deckung des kommunalen Flächenbedarfs	()	()	()	()	()	()
• Wertsteigerung durch Entwicklungsmaßnahmen	()	()	()	()	()	()
• Gezielte Immobilienverkäufe im Zusammenhang mit Wirtschaftsförderungsmaßnahmen	()	()	()	()	()	()

Bemerkungen: _____

1.5 Sind Sie der Ansicht, dass die öffentliche Hand zur Erbringung der kommunalen Aufgaben das Eigentum an den genutzten Immobilien halten muss? {eine Antwort}

- **ja**, in allen Bereichen ()

- **größtenteils**, außer in den Bereichen ()

- **nur teilweise**, insbesondere in den Bereichen ()

- **nein**, die Immobilienbereitstellung kann vollständig von privaten Anbietern erfolgen ()

Bemerkungen: _____

1.6 Wie schätzen Sie die Privatisierungsmöglichkeiten in den folgenden Bereichen ein (möglich, zum Teil möglich, nicht möglich), und wie ist der jeweilige Privatisierungsstand in Ihrer Kommune (nicht privatisiert, Privatisierung geplant, teilweise privatisiert, vollständig privatisiert)?

	Privatisierungsmöglichkeiten			Privatisierungsstand			
	möglich	zum Teil möglich	nicht möglich	nicht privatisiert	Privatisierung geplant	teilweise privatisiert	vollständig privatisiert
• Portfoliomanagement (Immobilienbewertung, Business Planung, An- und Verkaufsplanung)	()	()	()	()	()	()	()
• Flächenmanagement (Flächenbedarfsermittlung, Infrastrukturplanung, Flächenkonzepte)	()	()	()	()	()	()	()
• Immobilienverwaltung (Hausverwaltung, Mietmanagement, Vertragsmanagement)	()	()	()	()	()	()	()
• Architektenleistungen (Planungsleistungen gem. HOAI)	()	()	()	()	()	()	()
• Projektsteuerungsleistungen (Projektsteuerungsleistungen gem. HOAI)	()	()	()	()	()	()	()
• Durchführung von Baumaßnahmen (operative Ausführung)	()	()	()	()	()	()	()
• Instandhaltungsplanung (Wartungspläne, Wartungszyklen, Überwachung)	()	()	()	()	()	()	()
• Instandhaltungsdurchführung (Wartung, Inspektion, Instandsetzung, Störungsbeseitigung)	()	()	()	()	()	()	()
• Management von Facility Managementleistungen (Ausschreibungen, Vergabe, Qualitätssicherung)	()	()	()	()	()	()	()
• Ausführung von Facility Managementleistungen (Hausmeisterdienste, Reinigungsdienste)	()	()	()	()	()	()	()
• Energiemanagement (Beschaffung, Energiekonzepte, Nutzerberatung)	()	()	()	()	()	()	()
• Bestandsmanagement (Datenerfassung, Datenanalyse, IT-Systeme)	()	()	()	()	()	()	()

Bemerkungen: _____

1.7 Wie schätzen Sie die Auswirkungen von Privatisierungsmaßnahmen auf die folgenden Kriterien ein (positiv, neutral oder negativ)?

	positiv	neutral	negativ
• Effizienz der Leistungserbringung	()	()	()
• Nutzerzufriedenheit (Qualität und Zuverlässigkeit der Leistungserbringung)	()	()	()
• Wertsteigerung der Immobilien	()	()	()
• Mitarbeiterzufriedenheit	()	()	()
• Immobilienwirtschaftliche Flexibilität	()	()	()

Bemerkungen: _____

1.8 Welche der folgenden Maßnahmen setzen Sie zur strategischen Steuerung im Immobilienmanagement ein (gar nicht, teilweise oder vollständig)?

	gar nicht	teilweise	vollständig
• Einsatz des kameralistischen Rechnungswesens	()	()	()
• Einsatz eines betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens (Doppik)	()	()	()
• Führung des Immobilienmanagements als Cost Center (mit dem Ziel Kostenminimierung bzw. Qualitätssicherung – ohne Ergebnisrechnung)	()	()	()
• Führung des Immobilienmanagements als Profit Center (mit Gewinn- bzw. Ergebnisorientierung – mit Ergebnisrechnung)	()	()	()
• Führung des Immobilienmanagements als Querschnittsfunktion ohne Ergebnisrechnung	()	()	()
• Umfassende Entscheidungsbefugnisse des Immobilienmanagements	()	()	()
• Verrechnungs-/Mietpreise für die Nutzung von Immobilien des kommunalen Vermögenshaushalts	()	()	()
• Zuteilung von Immobilienbudgets an die Nutzerressorts (dezentrale Budgethoheit)	()	()	()
• Umfassende Entscheidungsbefugnisse der Nutzerressorts hinsichtlich immobilienwirtschaftlicher Fragestellungen (dezentrale Entscheidungsfreiheit)	()	()	()
• Verwendung von Kennzahlensystemen (z.B. Flächenkosten/Verwaltungsmitarbeiter, Reinigungskosten/m² etc.)	()	()	()
• Durchführung einer regelmäßigen Messung der Immobilienperformance (Wertschöpfung der Immobilie bzw. Kostenstrukturen)	()	()	()
• Umfassende Qualifikation des Immobilienmanagements	()	()	()
• Ressortübergreifende Gremien mit Entscheidungsbefugnis bei Problemsituationen	()	()	()

Bemerkungen: _____

1.9 Haben Sie in den letzten fünf Jahren Reorganisationsmaßnahmen im Immobilienbereich durchgeführt, führen Sie aktuell welche durch oder sind welche geplant?

Projekt(e) in den letzten fünf Jahren durchgeführt? ja nein
() ()

wenn ja, nennen Sie bitte die fünf wichtigsten Projekte mit Zielen und Projektstatus (1 = erfolgreich abgeschlossen, 2 = abgebrochen, 3 = in Arbeit, 4 = geplant)

Projektname	Ziele	Projektstatus	Bemerkungen:
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____

Bemerkungen: _____

1.10 Wie schätzen Sie die Wichtigkeit (gering, mittel oder hoch) der folgenden Faktoren bei der Umsetzung von Reorganisationsmaßnahmen ein, und wie würden Sie den Ist-Zustand Ihrer Kommune beschreiben (ausreichend oder verbesserungsbedürftig)?

	Wichtigkeit			Ist-Zustand	
	gering	mittel	hoch	ausreichend	verbesserungsbedürftig
• Verfügbare Bestandsinformationen	()	()	()	()	()
• Veränderungswille /-bereitschaft der Mitarbeiter	()	()	()	()	()
• Einbindung Personal- und/oder Betriebsräte	()	()	()	()	()
• Einbindung der politischen Gremien	()	()	()	()	()
• Entscheidungsfähigkeit von Politik und Verwaltungsspitze	()	()	()	()	()
• Aufdeckung Interessenkonflikte zwischen den beteiligten Ressorts	()	()	()	()	()
• Vorliegende Konzepte zum kommunalen Immobilienmanagement	()	()	()	()	()

Bemerkungen: _____

2 Organisation der immobilienwirtschaftlichen Leistungserbringung

2.1 Auf welcher Basis wurde die Organisation des Immobilienmanagements in Ihrer Kommune entwickelt, und wer hat Sie bei der Entwicklung unterstützt?

a.) Basis der Organisationsentwicklung {mehrere Antworten möglich}

- Entwicklung eines individuellen Konzeptes ()
- Übernahmen der Empfehlungen der KGSt ()
- Kopie/Nachahmung von anderen Kommunen ()
- Historisch gewachsen ()

b.) Unterstützung durch {mehrere Antworten möglich} ()

- externe Berater ()
- Kommunale Kooperation ()
- Eigene Entwicklung ()

Bemerkungen: _____

2.2 Gibt es in Ihrer Kommune eine gesamtverantwortliche Instanz für den kommunalen Immobilienbestand und das kommunale Immobilienmanagement?

	ja	nein
Gesamtverantwortliche Instanz?	()	()

Wenn ja: Wie heißt die verantwortliche Instanz?

- Gesamtverantwortliche Instanz: _____

Bemerkungen: _____

2.3 Wie viele Mitarbeiter/-innen sind in Ihrer Kommune beschäftigt? (Alle kommunal Beschäftigten inkl. Verwaltung und Schulen)

- Beschäftigte der Kommune in 2001 ca. _____ Mitarbeiter
- Wie viele Mitarbeiter/-innen sind davon mit immobilienpezifischen Aufgaben (Bau-, Immobilien-, Gebäude- oder Facility Management) betraut? ca. _____ Mitarbeiter ca. _____ %
- Keine Angaben zur Anzahl der Mitarbeiter im Immobilienbereich möglich ()

Bemerkungen: _____

2.4 Wie würden Sie die Organisation des Immobilienmanagements in Ihrer Kommune eher beschreiben: zentral oder dezentral? {eine Antwort}

- Zentrale Organisation ()
- Dezentrale Organisation ()
- Keine Angabe möglich ()

Bemerkungen: _____

2.5 Gibt es in Ihrer Kommune kommunale Immobiliengesellschaften mit eigenem Immobilienbesitz (ohne Wohnungsgesellschaften und Beteiligungen, deren Kerngeschäft nicht das Immobiliengeschäft ist)?

ja nein
() ()

Kommunale Immobiliengesellschaften?

Wenn ja, nennen Sie bitte die Gesellschaften mit Rechtsform, Aufgabenbereich (inkl. Immobilientypen), Anzahl Mitarbeiter, Gründungsjahr und Beteiligungsanteil der Kommune

Gesellschaft (mit Rechtsform)	Aufgabenbereich (Immobilientypen)	Anzahl Mitarbeiter	Gründungsjahr	Beteiligung in %	Bemerkungen:
_____	_____	_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____	_____	_____

Bemerkungen: _____

2.6 Wie verteilt sich die immobilienwirtschaftliche **Leistungserstellung** zwischen kommunalen und privaten (bzw. privatisierten) Dienstleistern (geringer, mittlerer oder hoher Anteil)?

	Keine Leistungen	geringer Anteil 0-20%	mittlerer Anteil 20-50%	hoher Anteil > 50%
a.) Kommunale Dienstleister	()	()	()	()
b.) Private / privatisierte Dienstleister	()	()	()	()

Wenn kommunale Dienstleister Leistungen erbringen, wie verteilt sich die Leistungserbringung innerhalb der Kommune?

• Zentrale Immobilieneinheit(en)	()	()	()	()
• Eigen-/Regiebetriebe	()	()	()	()
• Nutzerressorts in Eigenleistung	()	()	()	()
• Andere Verwaltungseinheiten (z.B. Bauämter etc.)	()	()	()	()

Wenn private bzw. privatisierte Dienstleister Leistungen erbringen, wie verteilt sich die Leistungserbringung über die folgenden Gruppen?

• Formal privatisierte Gesellschaften (kommunale Beteiligung = 100%)	()	()	()	()
• Teilprivatisierte Gesellschaften (kommunale Beteiligung < 100%)	()	()	()	()
• Private Gesellschaften (kommunale Beteiligung = 0%)	()	()	()	()

Bemerkungen: _____

2.7 Welche der folgenden Grundtypen der Organisation des Gebäudemanagements kommt der Organisation in Ihrer Kommune am nächsten, das Eigentümer-Modell, das Mieter-/Vermieter-Modell oder das Management-Modell als Mischform? {eine Antwort}

- **Eigentümer-Modell** ()
(Nutzerressorts übernehmen Eigentümerfunktionen:
- volle Verantwortung inkl. Substanzerhaltung
- eigenständige Bewirtschaftung und Unterhalt
- Kostenerfassung und Budgethoheit
- Umsetzung kommunaler Gebäudepolitik
- Beauftragung von Serviceunternehmen)
- **Mieter-/Vermieter-Modell** ()
(Nutzerressorts nehmen Mieterrolle ein:
- Verantwortung für kostenverursachende Faktoren
- Zahlung von Miete, Nebenkosten, gebäudewirtschaftlichen Leistungen
Eigenständige (interne oder externe) Organisationseinheit nimmt in der Eigentümerfunktion die Vermieterrolle ein:
- Bewirtschaftung und Unterhalt gemäß Vereinbarung mit den Nutzerressorts
- Kostenerfassung und -abrechnung
- Beauftragung von Serviceunternehmen
- Verantwortlichkeit für die Substanzerhaltung
- Interaktion mit dem Mietmarkt (anmieten und vermieten)
- Umsetzung kommunaler Gebäudepolitik)
- **Management-Modell** ()
(eine Mischung von beiden Modellen mit einer weiteren Management-Einheit, die für die komplette Bewirtschaftung und Unterhaltung verantwortlich ist sowie separate Servicebeziehungen zu den Nutzerressorts oder zum Eigentümer hat)
- **Keines von den angegebenen Modellen** ()

Bemerkungen: _____

3 Flächenbedarf und Bedarfsdeckung

Anmerkung: Wenn die Fragen zum Flächenbedarf und der Bedarfsdeckung nicht beantwortet werden können, dann können diese zusammen mit dem 2. Fragebogen beantwortet werden.

3.1 Wie groß ist der kommunale **Flächenbedarf** (**eigene** und **angemietete** Flächen), bitte nennen Sie Grundstücksfläche und Gebäudenutzfläche? (Abschätzung genügt)

- Grundstücksfläche ca. _____ Tsd. m²
- Gebäudenutzfläche (Bruttogeschossfläche) ca. _____ Tsd. m²
- keine Angabe möglich ()

Bemerkungen: _____

3.2 Wie verteilt sich der kommunale Bedarf (geringer, mittlerer oder hoher Anteil) über die folgenden Immobilientypen, und wie wird der Bedarf gedeckt: durch kommunale oder private Anbieter (geringer, mittlerer oder hoher Anteil bzw. ausschließliche Deckung)?

	Anteil des Flächenbedarfs				Anteil der Flächendeckung									
	kein Anteil	gering < 20%	mittel 20-50%	hoch > 50%	durch Kommunale Anbieter					durch private Anbieter				
					kein Anteil	gering < 20%	mittel 20-50%	hoch > 50%	aus- schließ- lich	kein Anteil	gering < 20%	mittel 20-50%	hoch > 50%	aus- schließ- lich
• Öffentliche Verwaltungsgebäude	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()
• Kindergärten / Schulen	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()
• Universitäten / Fachhochschulen	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()
• Sport- / Freizeiteinrichtungen	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()
• Krankenhäuser	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()
• Kulturelle Einrichtungen (z.B. Museen)	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()
• Polizei, Gerichte, Strafvollzug	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()
• Sonstige	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()	()
• Verteilung nicht möglich	()													

Bemerkungen: _____

4 Portfoliostruktur

4.1 Wie groß ist der **kommunale Immobilienbestand** (inkl. kommunaler Immobilien- aber exkl. Wohnungsgesellschaften, Grundstücks- und Gebäudenutzfläche)?

- Grundstücksfläche ca. _____ Tsd. m²
- Gebäudenutzfläche (Bruttogeschossfläche) ca. _____ Tsd. m²
- Keine Objekte im Bestand ()
- Keine Angabe möglich ()

Bemerkungen: _____

4.2 Wie verteilt sich die anteilmäßige Nutzung des kommunalen Immobilienbestands über die folgenden Kategorien (geringer, mittlerer oder hoher Anteil)? (Basis Grundstücksfläche)

	kein Anteil	geringer Anteil < 20%	mittlerer Anteil 20-50%	hoher Anteil > 50%
• Kommunale Nutzung	()	()	()	()
• Externe Vermietung / Verpachtung	()	()	()	()
• Keine Nutzung (Leerstand / Brachflächen)	()	()	()	()
• Einschätzung ist nicht möglich	()			

Bemerkungen: _____

4.3 Wie verteilt sich die Nutzung der extern vermieteten/verpachteten Immobilien über die folgenden Kategorien (geringer, mittlerer oder hoher Anteil) ? (Basis Grundstücksfläche)

	kein Anteil	geringer Anteil < 20%	mittlerer Anteil 20-50%	hoher Anteil > 50%
• Wohnimmobilien	()	()	()	()
• Gewerbeimmobilien (Büro, Handel, Industrie)	()	()	()	()
• Sonderimmobilien (Hotels, Senioren, Kliniken, Freizeit etc.)	()	()	()	()
• Sonstige: _____	()	()	()	()
• Einschätzung ist nicht möglich	()			

Bemerkungen: _____

4.4 Wie wird der Wert des Immobilienbestands Ihrer Kommune ermittelt und wie viel ist der Immobilienbestand wert?

a.) Wertermittlung {mehrere Antworten möglich}

- Es wird kein Wert ermittelt ()
- Buchwerte, kalkulatorische Abschreibungen ()
- Wertgutachten (Verkehrswerte) – Einzelbewertung ()
- Wertgutachten (Verkehrswerte) – Gruppenbewertung ()
- Interne Abschätzung ()
- Historische Anschaffungskosten ()
- Versicherungswerte ()
- Sonstiges _____ ()

b.) Bestandswert

- Wert der Immobilien ca. _____ Mio. EUR
- Aktueller Wert ist nicht bekannt ()

Bemerkungen: _____

5 Fragen zum Haushalt**5.1 Welches Volumen hatte der Gesamthaushalt Ihrer Kommune in 2001?**

- Gesamthaushalt in 2001 ca. _____ Mio. EUR
- Keine Angabe möglich ()

Bemerkungen: _____

5.2 Können Sie die immobilienpezifischen Einnahmen und Ausgaben abgrenzen?

ja nein

Einnahmen und Ausgaben für Immobilien sind im Haushalt abgrenzbar () ()

Wenn ja, wie hoch sind die immobilienpezifischen Ausgaben und Einnahmen im Haushalt 2001?

- Summe immobilienrelevanter Ausgaben ca. _____ Tsd. EUR
- Summe immobilienrelevanter Einnahmen ca. _____ Tsd. EUR

Bemerkungen: _____

5.3 Können Sie die Verteilung der Ausgaben weiter konkretisieren?

		ja ()	nein ()	
Ausgaben für Immobilien sind konkretisierbar				
Wenn ja, wie verteilen sich die Ausgaben über die folgenden Kategorien (geringer, mittlerer oder hoher Anteil)?	kein Anteil	geringer Anteil 0-20%	mittlerer Anteil 20-50%	hoher Anteil > 50%
• Neubau und Kauf von Immobilien	()	()	()	()
• Interne Verrechnungsmieten	()	()	()	()
• Nebenkosten für kommunal genutzte Objekte	()	()	()	()
• Kosten für nicht genutzte Objekte	()	()	()	()
• Externe Mietausgaben und Nebenkosten	()	()	()	()
• Instandhaltungsausgaben und Sanierungskosten	()	()	()	()
• Finanzierungskosten	()	()	()	()
• Verlustübernahmen kommunaler Immobiliengesellschaften	()	()	()	()
• Sonstiges _____	()	()	()	()

Bemerkungen: _____

5.4 Können Sie die Verteilung der Einnahmen weiter konkretisieren?

		ja ()	nein ()	
Einnahmen aus dem Immobilienbestand sind konkretisierbar				
Wenn ja, wie verteilen sich die Einnahmen über die folgenden Kategorien (geringer, mittlerer oder hoher Anteil)?	kein Anteil	geringer Anteil 0-20%	mittlerer Anteil 20-50%	hoher Anteil > 50%
• Mieteinnahmen/Nebenkostenerstattungen für extern vermietete Objekte	()	()	()	()
• Interne Verrechnungsmieten	()	()	()	()
• Einnahmen aus Immobilienverkäufen	()	()	()	()
• Sonstiges	()	()	()	()

Bemerkungen: _____

6 Fragebogen zum operativen Immobilienmanagement

Der zweite Teil der Studie zum kommunalen Immobilienmanagement hat die Untersuchung des operativen Immobilienmanagements im Fokus. Es geht dabei beispielsweise um detailliertere Fragen zur Erfassung und Verrechnung von Kosten, verwendeten IT-Systemen und Datenmanagement.
Wer könnte in Ihrer Kommune zu diesen Themen Auskunft geben?

Ansprechpartner für den zweiten Teil der Studie

- Name _____
- Ressort / Gesellschaft _____
- Position _____
- Telefonnummer _____

Bemerkungen: _____

Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit für dieses Forschungsprojekt genommen haben und es mit Ihrem Wissen unterstützt haben!

B.1.2 Interviewfragebogen Teil 2: Operative Ausgestaltung



STIFTUNGSLEHRSTUHL

IMMOBILIENÖKONOMIE

PROF. DR. KARL-WERNER SCHULTE

Roland Berger
 Strategy Consultants

Interviewfragebogen Teil 2: Ausgestaltung des Immobilienmanagements

Listennummer: _____ Interviewdauer: _____

Name der Kommune: _____ Nummer der Kommune: _____

Datum: _____

Interviewer: _____

Angaben zum Interviewpartner (Angaben/Schreibweise überprüfen!)

Name: _____ Telefonnummer _____

E-Mail: _____ Faxnummer _____

Ressort: _____ Position: _____

Anschrift: _____

Bemerkungen: _____

Angaben zur Kommune

- kreisfreie Stadt () ca. _____ Tsd. Einwohner
- Kreis () ca. _____ Tsd. Einwohner
- Gemeinde () ca. _____ Tsd. Einwohner

Bemerkungen: _____

Status Fragebogen Teil 1

	ja	nein
Wurde Teil 1 des Fragebogens in der Kommune bereits abgefragt	()	()

wenn ja, dann

- Listennummer _____
- Name des Ansprechpartners _____
- Ressort _____

Weitere Notizen _____

Ziel der Studie

Die Studie soll den gegenwärtigen Ist-Zustand im kommunalen Immobilienmanagement aufzeigen, um anschließend Verbesserungsvorschläge erarbeiten zu können.

Bei der Untersuchung handelt es sich um ein gemeinschaftliches Forschungsvorhaben von der European Business School, Stiftungslehrstuhl Immobilienökonomie (Prof. Dr. Karl-Werner Schulte) und der Unternehmensberatung Roland Berger Strategy Consultants. Die Untersuchung erfolgt mit freundlicher Unterstützung des Deutschen Städtetages.

Die Schwerpunkte der Studie sind:

1. **Strategische Ausrichtung** des kommunalen Immobilienmanagements
2. **Organisation** des kommunalen Immobilienmanagements
3. **Operative Ausrichtung** des kommunalen Immobilienmanagements

Untersuchungsumfang

Befragt werden Kreise, kreisfreie Städte und Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern.

Untersucht wird das gesamte kommunale Immobilienvermögen. Ausgenommen sind kommunale Beteiligungen mit Immobilienbestand, deren Kerngeschäft nicht in der Verwaltung kommunal genutzter Immobilien liegt (z.B. Transportunternehmen, Telekommunikationsunternehmen, Stadtwerke, Wohnungsgesellschaften, Projektentwicklungsgesellschaften etc.).

Unter kommunalem Immobilienmanagement werden verwaltende wie operative Tätigkeiten verstanden, also alle Aktivitäten des kaufmännischen, technischen und infrastrukturellen Immobilienmanagements, das Portfoliomanagement und das Management des kommunalen Flächenbedarfs.

Aufbau und Durchführung der Befragung

Die Befragung ist in zwei Fragebögen gegliedert:

Der erste Teil richtet sich an das Finanzressort (Kämmerei) – Schwerpunkte sind strategische und organisatorische Themengebiete.

Der zweite Teil richtet sich an das Immobilien- oder Gebäudemanagement der Kommune – Schwerpunkt ist die operative Ausgestaltung des Immobilienmanagements.

Die Erhebung wird in Form von Telefoninterviews mit einer Dauer von ca. 20-30 Minuten durchgeführt.

Vertraulichkeit

Es wird versichert, dass alle Bedingungen zum Datenschutz strengstens eingehalten und alle Angaben ausschließlich statistisch neutral ausgewertet werden.

Ergebnisdarstellung

Die Untersuchungsergebnisse werden gerne zur Verfügung gestellt. Im Nachgang zur Auswertung besteht die Möglichkeit, an einem Ergebnisworkshop teilzunehmen.

	ja	nein
Sollen die Ergebnisse zugeschickt werden (Adresse überprüft?)	()	()
Besteht Interesse, an einem Workshop (voraussichtlich Anfang 2003) zur Diskussion der Ergebnisse mit anderen Kommunen teilzunehmen?	()	()

1 Organisation und Leistungsspektrum

1.1 Wie ist die genaue Bezeichnung Ihrer Einheit und wie ist diese in die kommunale Organisation eingebunden?

- Bezeichnung der Einheit: _____

Einbindung in die kommunale Organisation {eine Antwort}

- Dezernat, Amt oder Abteilung in der Kommunalverwaltung ()
- Eigen- oder Regiebetrieb ()
- Formal privatisierte Gesellschaft (kommunaler Anteil = 100%) ()
- Teilprivatisierte Gesellschaft (kommunaler Anteil < 100%) ()
- Vollständig privatisierte Gesellschaft (kein kommunaler Anteil) ()

Bemerkungen: _____

1.2 Wie viele Mitarbeiter sind in Ihrem Bereich beschäftigt (Stand 2001)?

- Anzahl Mitarbeiter _____

Bemerkungen: _____

1.3 In welcher Form ist Ihre Einheit organisiert, funktional, divisional oder als Matrixorganisation? {eine Antwort}

- Funktional ()
- Divisional (Geschäftsbereichs- oder Spartenorganisation) ()
- Als Matrixorganisation ()

Bemerkungen: _____

1.4 Welchem Bereich sind Sie organisatorisch zugeordnet und welche Führungs- und Steuerungssysteme werden eingesetzt?

a.) Organisatorische Zuordnung {eine Antwort}

- Finanzressort ()
- Bauressort ()
- Anderes Ressort _____ ()
- Eigenständige Gesellschaft, keine direkte Zuordnung ()

b.) Führungs-/Steuerungssysteme (mehrere Antworten möglich)

- Steuerung durch übergeordnete Behörde oder Organisationseinheit ()
- Steuerung durch Aufsichtsrat oder Aufsichtsgremium ()
- Cost Center (mit dem Ziel Kostenminimierung bzw. Qualitätssicherung – ohne Ergebnisrechnung) ()
- Profit Center (mit Gewinn- bzw. Ergebnisorientierung – mit Ergebnisrechnung) ()
- Querschnittsfunktion ohne Ergebnisrechnung ()
- Umfassende Entscheidungsbefugnisse (z.B. bei Investitions- und Personalentscheidungen) ()
- Vorgabe von Zielen in Form von Kennzahlensystemen (z.B. Balanced Score Card) ()
- Regelmäßiges (mind. quartalsmäßig) Berichtswesen ()

Bemerkungen: _____

1.5 Wie hoch ist die Eingriffsteife von Verwaltung und Politik im Tagesgeschäft (gering, mittel oder hoch)?

	Eingriffstiefe		
	gering	mittel	hoch
• Eingriffstiefe der Verwaltung	()	()	()
• Eingriffstiefe der Politik	()	()	()

Bemerkungen: _____

2 Ausgestaltung des Immobilienmanagements**2.1 Wie groß ist das betreute Immobilienportfolio (eigene und fremde Immobilien), Grundstücksfläche und Gebäudenutzfläche (Abschätzung genügt)?**

a.) Grundstücksfläche	ca. _____ 1.000 m ²	
• Anteil eigener (kommunale) Objekte	ca. _____ 1.000 m ²	ca. _____ %
• Anteil extern angemieteter Objekte	ca. _____ 1.000 m ²	ca. _____ %
b.) Gebäudenutzfläche (Bruttogeschossfläche)	ca. _____ 1.000 m ²	
• Anteil eigener (kommunale) Objekte	ca. _____ 1.000 m ²	ca. _____ %
• Anteil extern angemieteter Objekte	ca. _____ 1.000 m ²	ca. _____ %
• Keine Angabe möglich	()	

Bemerkungen: _____

2.2 Leistungsspektrum, Kundenstruktur und Immobilienarten

2.2.1 Welche der folgenden Leistungen erbringt Ihre Organisationseinheit, wie hoch ist der jeweilige Anteil an der Gesamtleistung (geringer, mittlerer oder hoher Anteil) und wie groß ist die Leistungstiefe (gering, mittel oder hoch)?

	keine Leistungen	Leistungsanteil			Leistungstiefe		
		geringer Anteil 0-20%	mittlerer Anteil 20-50%	hoher Anteil > 50%	gering	mittel	hoch
• Portfoliomanagement (Immobilienbewertung, Business Planung, An- und Verkaufsplanung)	()	()	()	()	()	()	()
• Flächenmanagement (Flächenbedarfsermittlung, Infrastrukturplanung, Flächenkonzepte)	()	()	()	()	()	()	()
• Immobilienverwaltung (Hausverwaltung, Mietmanagement, Vertragsmanagement)	()	()	()	()	()	()	()
• Architektenleistungen (Planungsleistungen gem. HOAI)	()	()	()	()	()	()	()
• Projektsteuerungsleistungen (Projektsteuerungsleistungen gem. HOAI)	()	()	()	()	()	()	()
• Durchführung von Baumaßnahmen (operative Ausführung)	()	()	()	()	()	()	()
• Instandhaltungsplanung (Wartungspläne, Wartungszyklen, Überwachung)	()	()	()	()	()	()	()
• Instandhaltungsdurchführung (Wartung, Inspektion, Instandsetzung, Störungsbeseitigung)	()	()	()	()	()	()	()
• Management von Facility Managementleistungen (Ausschreibungen, Vergabe, Qualitätssicherung)	()	()	()	()	()	()	()
• Ausführung von Facility Managementleistungen (Hausmeisterdienste, Reinigungsdienste)	()	()	()	()	()	()	()
• Energiemanagement (Beschaffung, Energiekonzepte, Nutzerberatung)	()	()	()	()	()	()	()
• Bestandsmanagement (Datenerfassung, Datenanalyse, Datenpflege, IT-Systeme)	()	()	()	()	()	()	()

Bemerkungen: _____

2.2.2 Wie verteilt sich Ihre Gesamtleistung anteilmäßig über die folgenden Kunden (geringer, mittlerer oder hoher Anteil)?

	keine Leistungen	geringer Anteil 0-20%	mittlerer Anteil 20-50%	hoher Anteil > 50%
• Kommunale Bereiche	()	()	()	()
• Kommunale Gesellschaften, Stiftungen, etc.	()	()	()	()
• Sonstige öffentliche Einrichtungen (Bund, Länder, etc.)	()	()	()	()
• Private und gewerbliche Leistungsempfänger	()	()	()	()

Bemerkungen: _____

2.2.3 Für welche der folgenden Einrichtungen bzw. Immobilientypen erbringen Sie Leistungen und wie ist die Leistung verteilt (geringer, mittlerer oder hoher Anteil)?

	Keine Leistungen	geringer Anteil 0-20%	mittlerer Anteil 20-50%	hoher Anteil > 50%
• Öffentliche Verwaltungsgebäude	()	()	()	()
• Kindergärten / Schulen	()	()	()	()
• Universitäten / Fachhochschulen	()	()	()	()
• Sport- und Freizeiteinrichtungen	()	()	()	()
• Kommunale Krankenhäuser	()	()	()	()
• Kulturelle Einrichtungen (z.B. Museen)	()	()	()	()
• Polizei, Gerichte, Strafvollzug	()	()	()	()
• Wohnimmobilien	()	()	()	()
• Gewerbeimmobilien (Büro, Handel, Industrie)	()	()	()	()
• Sonderimmobilien (Hotels, Senioren, Freizeit)	()	()	()	()
• Brachflächen, potenzielle Projektentwicklungen	()	()	()	()
• Leerstände	()	()	()	()

Bemerkungen: _____

2.3 Setzen Sie ein betriebswirtschaftliches Rechnungswesen ein?

Betriebswirtschaftliches Rechnungswesen? ja () nein ()

Wenn ja: Welchen Umsatz und welches Betriebsergebnis haben Sie in 2001 erzielt?

- Umsatz in 2001 ca. _____ Mio. EUR
- Betriebsergebnis in 2001 ca. _____ Mio. EUR

Wenn nein: Wie hoch war das Budget für Ihren Bereich in 2001 und haben Sie das Budget eingehalten?

- Budget in 2001 ca. _____ Mio. EUR
- Wurde das Budget eingehalten? ja () nein ()
- Keine Antwort möglich ()

Bemerkungen: _____

2.4 Welche der folgenden Elemente setzen Sie zur Verrechnung Ihrer Leistungen mit den Kunden/Nutzern ein (gar nicht, teilweise oder vollständig)?

	gar nicht	teilweise	vollständig
Bereitstellung der Immobilien			
• Sammel-/Generalmietvertrag	()	()	()
• Individualmietvertrag	()	()	()
• Nutzungsvertrag	()	()	()
• Kostenumlage	()	()	()
• Keine Verrechnung	()	()	()
Bewirtschaftung der Immobilien			
• Generalvertrag mit der Kommune	()	()	()
• Individuelle Nebenkostenabrechnung	()	()	()
• Kostenumlage	()	()	()
• Keine Verrechnung	()	()	()
Sanierungs-/Instandsetzungsmaßnahmen			
• Pauschalvertrag mit der Kommune	()	()	()
• Individuelle Abrechnung	()	()	()
• Kostenumlage	()	()	()
• Abrufbarer Leistungskatalog	()	()	()
• Keine Verrechnung	()	()	()
Sonstige Serviceleistungen (z.B. Flächenoptimierungen, FM-Leistungen)			
• Pauschalvertrag mit der Kommune	()	()	()
• Individuelle Abrechnung	()	()	()
• Kostenumlage	()	()	()
• Abrufbarer Leistungskatalog	()	()	()
• Keine Verrechnung	()	()	()

Bemerkungen: _____

2.5 Einsatz von Plänen, Messgrößen und Instrumenten

2.5.1 Wie schätzen sie die Wichtigkeit (gering, mittel oder hoch) der folgenden Pläne für das Immobilienmanagement ein und setzen Sie diese in Ihrem Bereich ein (gar nicht, teilweise oder vollständig)?

	Wichtigkeit			Einsatz im Ist-Zustand		
	gering	mittel	hoch	gar nicht	teilweise	vollständig
• Kostenpläne	()	()	()	()	()	()
• Investitionspläne	()	()	()	()	()	()
• Vermietungspläne	()	()	()	()	()	()
• Verkaufspläne	()	()	()	()	()	()
• Flächenbedarfspläne	()	()	()	()	()	()
• Objektspezifische Businesspläne	()	()	()	()	()	()
• Sonstige _____	()	()	()	()	()	()

Bemerkungen: _____

2.5.2 Welche der folgenden Messgrößen benutzen Sie zur Steuerung Ihres Bereichs (gar nicht, teilweise oder vollständig)?

	gar nicht	teilweise	vollständig
• Renditen	()	()	()
• Erlöse aus Verkäufen	()	()	()
• Immobilienzustand/Sanierungsbedarf	()	()	()
• Mieteinnahmen (Miete, Pacht)	()	()	()
• Bewirtschaftungskosten	()	()	()
• Instandhaltungskosten	()	()	()
• Betriebskosten	()	()	()
• Leerstand	()	()	()
• Sonstige _____	()	()	()

Bemerkungen: _____

2.5.3 Wie häufig setzen Sie die folgenden Instrumente zur Messung der Immobilienperformance ein (regelmäßig, selten oder gar nicht)?

	regelmäßig	selten	gar nicht
• Benchmarks / Kennzahlen	()	()	()
• Soll-Ist-Abweichungen	()	()	()
• Kunden-/Mitarbeiterbefragungen	()	()	()
• Sonstige _____	()	()	()

Bemerkungen: _____

2.6 Wie schätzen Sie **Probleme** und **Handlungsbedarf** im kommunalen Immobilienmanagement in den folgenden Bereichen ein (gering, mittel oder hoch)? Bitte nennen Sie Verbesserungsvorschläge.

	gering	mittel	hoch	Verbesserungsvorschläge
• Datenqualität	()	()	()	_____
• Zustand der Immobilien	()	()	()	_____
• Mieterlöse (intern/kommunal)	()	()	()	_____
• Mieterlöse (extern)	()	()	()	_____
• Verkaufserlöse	()	()	()	_____
• Kosten	()	()	()	_____
• Vermarktbarkeit des Portfolios	()	()	()	_____
• Komplexität des Portfolios	()	()	()	_____
• Nutzer- /Kundenverhalten	()	()	()	_____
• Effizienz der Verwaltung	()	()	()	_____
• Schnittstellen zwischen Nutzer, Eigentümer, Dienstleister	()	()	()	_____
• Aufgabenzersplitterung	()	()	()	_____
• Qualität der Mitarbeiter	()	()	()	_____
• Entscheidungsfähigkeit der Politik und der Verwaltung	()	()	()	_____
• Kommunale Regelungen (Formulare, Entscheidungsregeln, Gremien, etc.)	()	()	()	_____
• Rechtliche Rahmenbedingungen (z.B. Personalrecht, Vergaberegeln)	()	()	()	_____

Bemerkungen: _____

3 Management der Bestandsinformationen und IT-Ausstattung

3.1 Wie schätzen Sie die Qualität (Umfang, Aktualität, Verlässlichkeit) der zur Verfügung stehenden Daten ein, ausreichend oder verbesserungsbedürftig?

	ausreichend	verbesserungsbedürftig
Datenqualität?	()	()
Wenn verbesserungsfähig: Welche Maßnahmen werden zur Verbesserung der Datenqualität durchgeführt?		
• Verbesserungsmaßnahmen (welche?)	_____	()
• Keine Maßnahmen		()

Bemerkungen: _____

3.2 Wie schätzen Sie Wichtigkeit und die bisherige Zielerreichung der folgenden Faktoren für das kommunale Immobilienmanagement in Ihrer Kommune ein (gering, mittel oder hoch)?

	Wichtigkeit			Zielerreichung		
	gering	mittel	hoch	gering	mittel	hoch
• Aktualität der Daten	()	()	()	()	()	()
• Detaillierungsgrad der Daten	()	()	()	()	()	()
• Zentrale Verwaltung und Auswertbarkeit der Daten	()	()	()	()	()	()
• Transparenz immobilienbezogener Kostenstrukturen	()	()	()	()	()	()
• Detaillierte Planung der Bereitstellung, Bewirtschaftung und Verwertung von Immobilien	()	()	()	()	()	()
• Integration der Immobilienplanung in die Flächenbedarfsplanung der Kommune	()	()	()	()	()	()
• Regelmäßige Kontrolle der immobilienbezogenen Strategie und Planung	()	()	()	()	()	()

Bemerkungen: _____

3.3 Gibt es in Ihrem Bereich ein spezielles Immobilien-Informationssystem zur Erfassung, Verarbeitung, Speicherung und Übermittlung von immobilienbezogenen Daten?

Spezielles Immobilieninformationssystem ist vorhanden? ja nein
() ()

Wenn ja: a.) Handelt es sich um ein... {mehrere Antworten möglich}

- ...Immobilien-Bestandsverzeichnis ()
- ...Immobilien-Management-Informationssystem ()
- ...anderes System (welches?) _____ ()

Wenn ja: b.) Mit welchen anderen EDV-Systemen ist Ihr Immobilien-Informationssystem verknüpft? {mehrere Antworten möglich}

- Kameralistisches Rechnungswesen der Kommune ()
- Finanzbuchhaltung ()
- Kostenrechnung ()
- Budgetsystem ()
- Informationssystemen von externen Dienstleistern ()
- Sonstige: _____ ()
- Keine Verknüpfung mit anderen Systemen vorhanden ()

Wenn nein: Warum wird auf ein solches System verzichtet? {mehrere Antworten möglich}

- Keine Notwendigkeit ()
- Keine ausreichenden finanziellen/personellen Ressourcen ()
- Kein adäquates Informationssystem auf dem Markt verfügbar ()
- Widerstände in der Politik und der Verwaltungsspitze ()
- Widerstände seitens der Mitarbeiter ()

Bemerkungen: _____

3.4 Welche der folgenden Informationen zum Immobilienportfolio stehen Ihnen zur Verfügung (gar nicht, teilweise oder vollständig)?

	gar nicht	teilweise	vollständig
Grundstücks- und Gebäudedaten			
• BGF (Bruttogeschossfläche)	()	()	()
• Standort	()	()	()
• Flurstück	()	()	()
• Belastungen / Rechte	()	()	()
• Baujahr	()	()	()
• Erwerbszeitpunkt	()	()	()
• Eigentumssituation	()	()	()
Nutzungsdaten			
• Art der Nutzung (IST)	()	()	()
• Potenzielle Nutzung und externe Verwertbarkeit	()	()	()
• Erfassung nach betriebsnotwendig / nicht betriebsnotwendig	()	()	()
• Nutzungshistorie	()	()	()
Wertdaten			
• Buchwerte, kalkulatorische Abschreibungen	()	()	()
• Verkehrswert bei Ist-Nutzung	()	()	()
• Historische Anschaffungskosten	()	()	()
• Versicherungswerte	()	()	()
• Potenzieller Verkehrswert bei Alternativ-Nutzung	()	()	()
Kostendaten			
• Miete (für externe Anmietungen)	()	()	()
• Steuern	()	()	()
• Kapitalkosten	()	()	()
• Versicherungen	()	()	()
• Verwaltungskosten	()	()	()
• Instandhaltungskosten	()	()	()
• Bewirtschaftungskosten (Energie, Abwasser, Reinigung, etc.)	()	()	()
Ertragsdaten			
• Verkauf	()	()	()
• Vermietung/ Verpachtung	()	()	()
Externe Marktdaten			
• Marktmieten	()	()	()
• Daten zum Leerstand von Immobilien	()	()	()
• Durchschnittliche Betriebskosten, Benchmarks	()	()	()

Bemerkungen: _____

3.5 In welchen Zeiträumen werden die Daten aktualisiert, kontinuierlich, periodisch oder auf Abfrage? {mehrere Antworten möglich}

- Kontinuierlich ()
- Periodisch ()
- Einzelabfrage ()

Bemerkungen: _____

Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit für dieses Forschungsprojekt genommen haben und es mit Ihrem Wissen unterstützt haben!

B.2 Transformationen zur Operationalisierung der Datenauswertung

Im Rahmen der durchgeführten Analysen war es zum Teil erforderlich, einzelne Merkmale zu transformieren. So wurden beispielsweise Skalenniveaus angepasst oder mehrere Merkmale zur Auswertung in einem neuen Merkmal verdichtend zusammengefasst. Nachfolgend findet sich eine Übersicht über die durchgeführten Transformationen bei den untersuchten Einflussfaktoren und den Zielgrößen.

B.2.1 Einflussfaktoren

(1) *Strategische Einschätzung des kommunalen Immobilienvermögens*

Skalierung: Nominal

Ausprägungen: historischer Bestandteil, Kostenfaktor, stille Reserve, strategische Erfolgsressource

Die *strategische Einschätzung des kommunalen Immobilienvermögens* charakterisiert die Einstellung der befragten Kommunen zum Immobilienmanagement. Aufgrund der Verteilung der Antworten (von 114 Kommunen betrachten lediglich sechs Prozent das Immobilienvermögen als stille Reserve)⁸⁷² beschränkt sich die Analyse möglicher Zusammenhänge auf die Merkmalsausprägungen historischer Bestandteil, Kostenfaktor und strategische Erfolgsressource.

(2) *Strategische Steuerungsintensität*

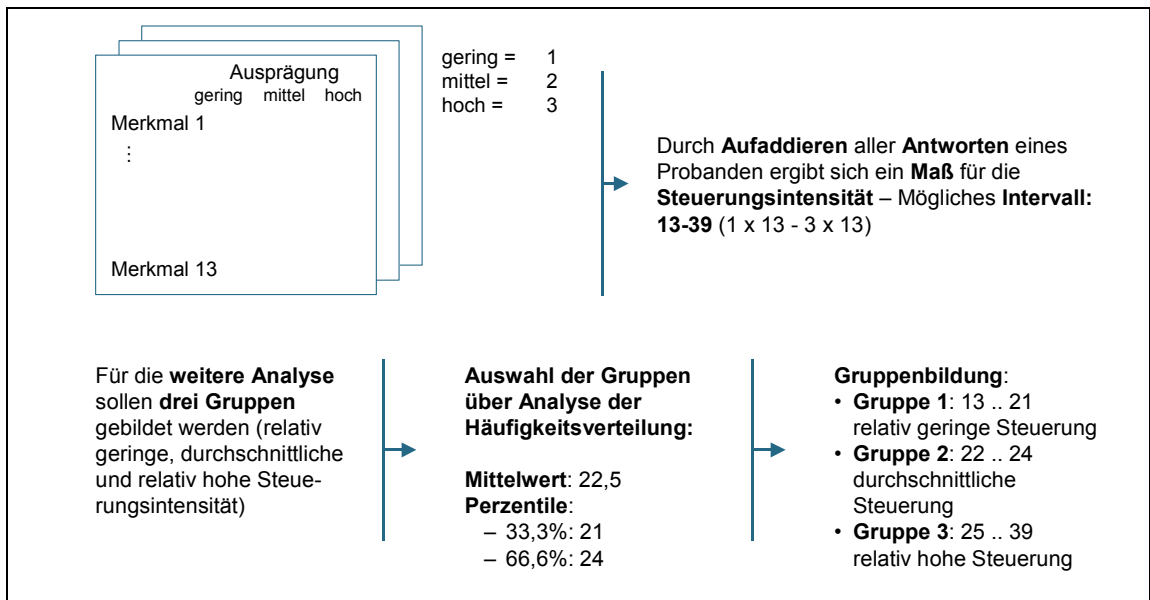
Skalierung Ordinal

Ausprägungen: relativ gering, durchschnittlich, relativ hoch

Die *strategische Steuerungsintensität*⁸⁷³ gibt an, wie intensiv sich die befragten Kommunen mit der strategischen Steuerung des Immobilienmanagements befassen. In der ursprünglichen Frage standen hierzu 13 Verfahren zur strategi-

⁸⁷² Vgl. Abbildung 3-21.

schen Steuerung zur Auswahl. Die Studienteilnehmer sollten jeweils angeben, ob sie ein Verfahren gar nicht (Wert 1), teilweise (Wert 2) oder vollständig (Wert 3) einsetzen (vgl. Anhang B - Abbildung 1).



Anhang B - Abbildung 1: Methodikbeispiel zur Ermittlung der relativen Steuerungsintensität

Durch Aufaddieren der Bewertung der einzelnen Antworten ergab sich die absolute Steuerungsintensität auf einer Skala von 13 bis 39. Anschließend wurde die Verteilung der absoluten Steuerungsintensität analysiert. Auf dieser Basis wurden dann drei gleich große Gruppen gebildet. Die untere Gruppe enthält dabei die Studienteilnehmer mit einer relativ geringen, die mittlere Gruppe diejenigen mit einer durchschnittlichen, und die obere Gruppe, diejenigen mit einer relativ hohen Steuerungsintensität.

(3) *Eigentumsstrategie*

Skalierung Nominal

Ausprägungen: Besitzstrategie, Nicht-Besitzstrategie

Zur Analyse möglicher Zusammenhänge mit der von den Kommunen verfolgten *Eigentumsstrategie*⁸⁷⁴ wurden die ursprünglichen Antwortmöglichkeiten "ja", "größtenteils", "teilweise" und "gar nicht", einer von zwei Gruppen zugeordnet.

⁸⁷³ Vgl. Abbildung 3-25.

Dabei gehören die Antworten "ja" und "größtenteils" zur Besitzstrategie, "nein" und "teilweise" zur Nicht-Besitzstrategie.

(4) *Organisatorische Ausrichtung*

Skalierung Nominal

Ausprägungen: zentral, dezentral

Ob die Immobilienorganisation der befragten Kommunen eher zentral oder dezentral ausgerichtet ist, wird durch die *organisatorische Ausrichtung*⁸⁷⁵ beschrieben.

(5) *Organisationsmodell*

Skalierung: Nominal

Ausprägungen: Eigentümer-Modell, Mieter-Vermieter-Modell, Management-Modell, keines der angegebenen Modelle

Die Ähnlichkeit der aktuellen Strukturen mit den Empfehlungen der KGSt wird über das Merkmal *KGSt-Organisationsmodell*⁸⁷⁶ erfasst. Da nur acht Prozent der befragten Kommunen die Frage mit "keines der angegebenen Modelle" beantwortet haben, beschränkt sich die Analyse möglicher Zusammenhänge auf die Merkmalsausprägungen Eigentümer-Modell, Mieter-Vermieter-Modell und Management-Modell.

(6) *Reorganisationsaktivität*

Skalierung: Nominal

Ausprägungen: aktiv, passiv

Die *Reorganisationsaktivität*⁸⁷⁷ gibt an, ob die befragten Kommunen in den letzten fünf Jahren mindestens ein Reorganisationsprojekt durchgeführt (aktive Gruppe) oder ob sie bisher noch keine Aktivitäten gezeigt haben (passive Gruppe).

⁸⁷⁴ Vgl. Abbildung 3-22.

⁸⁷⁵ Vgl. Abbildung 3-14.

⁸⁷⁶ Vgl. Abbildung 3-15.

⁸⁷⁷ Vgl. Abbildung 3-16.

(7) *Operative Steuerungsintensität*

Skalierung: Ordinal

Ausprägungen: relativ gering, durchschnittlich, relativ hoch

Die *operative Steuerungsintensität*⁸⁷⁸ beschreibt den Umfang der von den befragten Kommunen eingesetzten Pläne, Instrumente und Methoden zur Steuerung des operativen Immobilienmanagements. Um die Vergleichbarkeit mit den anderen Kommunen herzustellen, wurde die operative Steuerungsintensität wiederum als relative Bezugsgröße ermittelt.⁸⁷⁹

(8) *Eingriffstiefe Politik von Verwaltung*

Skalierung: Ordinal

Ausprägungen: relativ gering, durchschnittlich, relativ hoch

Die *Eingriffstiefe von Politik und Verwaltung*⁸⁸⁰ gibt an, inwiefern das operative Immobilienmanagement im Tagesgeschäft durch die Politik oder die Verwaltung beeinflusst wird. Für die Untersuchung möglicher Einflüsse der Eingriffstiefe auf die abhängigen Merkmale wurde die individuelle Eingriffstiefe einer Kommune mit der Eingriffstiefe bei den anderen Kommunen verglichen und dadurch die relative Eingriffstiefe bestimmt.⁸⁸¹

(9) *Einsatz Immobilieninformationssystem*

Skalierung: Nominal

Ausprägungen: System wird eingesetzt, System wird nicht eingesetzt

Über das Merkmal *Einsatz eines Immobilieninformationssystems*⁸⁸² werden weitere Zusammenhänge mit den Ausprägungen des operativen Immobilienmanagements analysiert.

⁸⁷⁸ Vgl. Abbildung 3-36.

⁸⁷⁹ Vgl. Vorgehen in Anhang B - Abbildung 1.

⁸⁸⁰ Vgl. Abbildung 3-37.

⁸⁸¹ Bestimmung der relativen Eingriffstiefe in Anlehnung an Anhang B - Abbildung 1.

⁸⁸² Vgl. Abbildung 3-38.

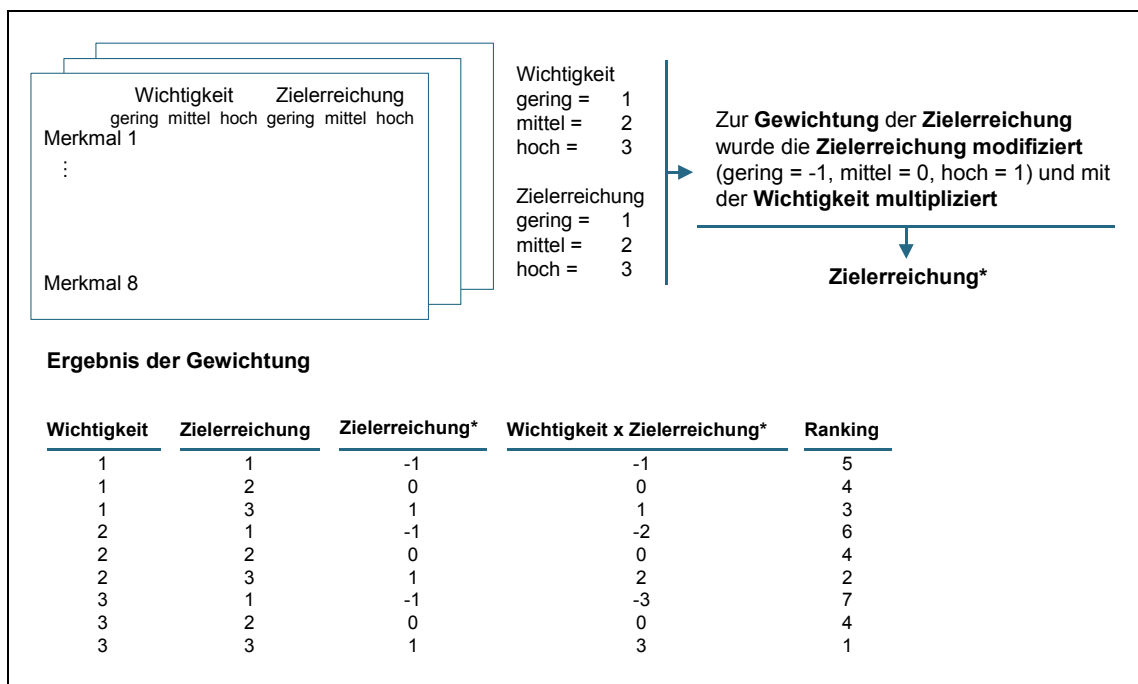
B.2.2 Zielgrößen

(1) Strategische Ziele und Zielerreichung

Skalierung: Ordinal

Ausprägungen: relativ gering, durchschnittlich, relativ hoch

Die *Zielerreichung für kommunal und nicht kommunal genutzte Immobilien*⁸⁸³ wird zur Bestimmung der Qualität bzw. der Performance im kommunalen Immobilienmanagement verwendet. In der ursprünglichen Frage wurden hierzu die Wichtigkeit und die dazugehörige Zielerreichung für acht bzw. sechs Zielgrößen abgefragt. Durch die Gewichtung der einzelnen Ziele mit der jeweils angegebenen spezifischen Wichtigkeit lässt sich eine *gewichtete relative Zielerreichung* berechnen (vgl. Anhang B - Abbildung 2). Dabei wurden als Multiplikator -1 bei einer geringen, 0 bei einer mittleren und +1 bei einer hohen Zielerreichung angesetzt.



Anhang B - Abbildung 2: Methodikbeispiel zur Ermittlung der relativen gewichteten Zielerreichung

⁸⁸³ Vgl. Abbildung 3-40.

Anschließend wurde die relative gewichtete Zielerreichung nach dem bereits vorgestellten Verfahren (vgl. Anhang B - Abbildung 1) ermittelt.⁸⁸⁴ Im Ergebnis zeigt sich die gewichtete relative Zielerreichung in einer Skalierung von relativ gering, durchschnittlich und relativ hoch.

(2) *Probleme bei der Umsetzung von Reorganisationsmaßnahmen*

Skalierung: Ordinal

Ausprägungen: relativ gering, durchschnittlich, relativ hoch

Zur Messung der *Probleme bei der Umsetzung von Reorganisationsmaßnahmen*⁸⁸⁵ wurden analog die individuellen Reorganisationsprobleme der einzelnen Kommunen aufaddiert und zur Ermittlung der relativen Reorganisationsprobleme mit den anderen Kommunen verglichen.

(3) *Immobilienwirtschaftliche Transparenz (Werte, Haushalt; Ausgaben und Einnahmen)*

Skalierung: Nominal

Ausprägungen: jeweils ja/nein Skalierung

Die *Werttransparenz*⁸⁸⁶ gibt an, ob die befragten Kommunen den Wert des kommunalen Immobilienbestands kennen oder nicht.

Die *Haushaltstransparenz*⁸⁸⁷ kennzeichnet, ob die befragten Kommunen die gesamten immobilienwirtschaftlichen Ausgaben und Einnahmen in der Summe kennen.

Sowohl die *Ausgaben-* als auch die *Einnahmentransparenz*⁸⁸⁸ deuten auf die Konkretisierbarkeit der immobilienwirtschaftlichen Ausgaben bzw. Einnahmen (z.B. nach Mieten, Instandhaltungsaufwendungen etc) hin.

⁸⁸⁴ Im Ranking der gewichteten Zielerreichung ist das gewählte Präferenzsystem abgebildet.

⁸⁸⁵ Vgl. Abbildung 3-48.

⁸⁸⁶ Vgl. Abbildung 3-51.

⁸⁸⁷ Vgl. Abbildung 3-52.

⁸⁸⁸ Vgl. Abbildung 3-53.

(4) *Zielerreichung im operativen Datenmanagement*

Skalierung: Ordinal

Ausprägungen: relativ gering, durchschnittlich, relativ hoch

Zur Bestimmung der *Zielerreichung im Datenmanagement*⁸⁸⁹ wurden die Studienteilnehmer nach der Wichtigkeit und der jeweils zugehörigen Zielerreichung befragt. Zur Untersuchung möglicher Einflüsse auf die Zielerreichung im Datenmanagement wurde die relative gewichtete Zielerreichung verwendet.⁸⁹⁰

Der *verfügbare Datenumfang*⁸⁹¹ gibt an, auf welche immobilienwirtschaftlichen Daten die Kommunen zugreifen können. Hierbei wurde nicht abgefragt, ob der Zugriff elektronisch oder nur über Akteneinsicht möglich ist. Der Vergleich der Güte des verfügbaren Datenbestands erfolgte wiederum durch Aufaddieren der einzelnen verfügbaren Datenelemente und anschließendem Vergleich mit den anderen Kommunen.⁸⁹²

(5) *Probleme im operativen Immobilienmanagement*

Skalierung: Ordinal

Ausprägungen: relativ gering, durchschnittlich, relativ hoch

Die *Bewertung der Probleme im operativen Immobilienmanagement*⁸⁹³ wurde von den Studienteilnehmern in 16 möglichen Problemfeldern über die Angabe der Problemintensität (gering, mittel, hoch) durchgeführt. Die Vergleichbarkeit der Probleme und Handlungsbedarfe wurde auch hier durch Aufaddieren der individuellen Problemintensität und anschließendem Vergleich mit den anderen Kommunen geschaffen.⁸⁹⁴

⁸⁸⁹ Vgl. Abbildung 3-59.

⁸⁹⁰ Vgl. Vorgehen zur Ermittlung der relativen gewichteten Zielerreichung im kommunalen Immobilienmanagement.

⁸⁹¹ Vgl. Abbildung 3-60.

⁸⁹² Vgl. Vorgehen in Anhang B - Abbildung 1.

⁸⁹³ Vgl. Abbildung 3-63.

⁸⁹⁴ Vgl. Vorgehen in Anhang B - Abbildung 1.

C. Fallstudien

C.1 Interviewleitfaden Fallstudien zum öffentlichen Immobilienmanagement



STIFTUNGSLEHRSTUHL
IMMOBILIENÖKONOMIE
PROF. DR. KARL-WERNER SCHULTE

Roland Berger
Strategy Consultants

Interviewleitfaden Fallstudien zum öffentlichen Immobilienmanagement

Themenbereich 1: Immobilienwirtschaftlicher Rahmen

- Bitte beschreiben Sie kurz das von Ihnen betreute Immobilienportfolio (Immobilienarten, Werte, Größe, Verwendung).
- Bitte beschreiben Sie kurz die historische Entwicklung des Immobilienmanagements in Ihrem Bereich. (Wie war der Weg bis zu den heutigen Strukturen?)

Themenbereich 2: Strategische Ausrichtung

- Welche Bedeutung hat das Immobilienmanagement auf oberster Verwaltungs- bzw. Politik-ebene?
- Welches strategische Zielsystem haben Sie und wie werden die Ziele kontrolliert? (z.B. Liquiditätsgenerierung, Wertmaximierung, Deckung des öffentlichen Flächenbedarfs etc.)
- Welchen Einfluss übt die Verwaltungs- bzw. Politikspitze auf die Immobilienaktivitäten aus?
- Welche Rolle spielen Privatisierungsmöglichkeiten für Sie und wie weit sind die Privatisierungsaktivitäten bei Ihnen fortgeschritten?
- Wie werden die immobilienwirtschaftlichen Aktivitäten finanziert? (z.B. Eigenfinanzierung, Sale & Leaseback, Fremdfinanzierung, Mieteinnahmen, Veräußerungen etc.)
- Wie decken Sie Ihren eigenen Immobilienbedarf? (Anmietung, Ankauf, Neubau etc.)

Themenbereich 3: Organisatorische Ausrichtung

- Bitte beschreiben Sie kurz, wie die immobilienwirtschaftliche Organisation bei Ihnen ausgestaltet ist und wie sich die Aufgaben verteilen? (Ämter, Gesellschaften, Leistungsspektrum etc.)
- Welche Rolle spielen die Möglichkeiten des Outsourcing bei Ihnen?
- Welche betriebswirtschaftlichen Instrumente setzen Sie im kaufmännischen Bereich ein? (z.B. Kosten- und Leistungsrechnung, kalkulatorische Kosten, Anlagenbuchhaltung etc.)

Themenbereich 4: Führungs- und Steuerungssysteme

- Welche Führungs- und Steuerungsinstrumente werden bei Ihnen eingesetzt? (Cost Center-, Profit Center Rechnung, Budgetierung etc.)
- Welche Maßnahmen setzen Sie im Bereich des Datenmanagements ein? (Zentrale Datenhaltung, Immobilieninformationssystem, GIS und CAD Anwendung, CAFM Anwendungen etc.)

Themenbereich 5: Ausblick

- Welche Trends sehen Sie in der zukünftigen Entwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements?
- In welchen Bereichen sehen Sie einen besonderen Handlungsbedarf und wie sollte Ihrer Ansicht nach mit den Herausforderungen umgegangen werden?

C.2 Gesprächsprotokolle

C.2.1 Gesprächsprotokoll Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen

Datum: 15. Februar 2003

Ort: Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen
Münsterstraße 169, 40476 Düsseldorf

Teilnehmer: Dr. Volker Oerter, Geschäftsführer
Claudia Seidel, Leiterin Assistenz der Geschäftsführung
Dietmar Zeleny, Leiter Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation

Dauer: 14:00 – 16:00 Uhr

Das Interview wurde anhand des Interviewleitfadens "Fallstudien zum Öffentlichen Immobilienmanagement" durchgeführt.

Interviewfreigabe:

Bau- und Liegenschaftsbetrieb
Nordrhein-Westfalen

Münsterstraße 169
40476 Düsseldorf

Interview zur Fallstudie
Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen

Hiermit stimme ich den Inhalten des vorliegenden Interviews vom 15. Februar 2003 zu und erkläre mich einverstanden, dass meine Ausführungen im Rahmen einer Veröffentlichung der Dissertation von Christian Ecke zum öffentlichen Immobilienmanagement verwendet werden.

Düsseldorf, 14.02.03 Volker Oerter

Ort, Datum Unterschrift

Themenbereich 1: Immobilienwirtschaftlicher Rahmen

Bitte beschreiben Sie kurz das von Ihnen betreute Immobilien-Portfolio (Immobilienarten, Werte, Größe, Verwendung).

Dr. Oerter:

Eine Übersicht über das von dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB) betreute Immobilien-Portfolio ist in der Eröffnungsbilanz vom 01. Januar 2001 enthalten.

Anmerkung zu den Inventurdaten: Im Bestand des BLB befanden sich 4.775 Gebäude / Bauwerke mit einem Wert von 8,926 Milliarden Euro. Die Ermittlung dieses Wertes erfolgte in Anlehnung an das Sachwertverfahren, wobei sich die Sachwerte aus Bauwert (brutto) minus Sanierungsbedarf plus Bodenwert zusammensetzen.

Bauwert (brutto)	8,985 Mrd. Euro
– Sanierungsbedarf	1,321 Mrd. Euro
+ Bodenwert	1,262 Mrd. Euro
= Sachwert	8,926 Mrd. Euro

Weitere Informationen zum Immobilienbestand des BLB finden sich im Bericht "Bilanz mit Perspektiven" (Mai 2002) auf den Seiten 14-17.

Dr. Oerter:

Zur Bewertung des Immobilien-Portfolios ist folgendes anzumerken. Die Wirtschaftsprüfer haben auf eine notwendige Verfeinerung der Bewertung unter Berücksichtigung von risikominimierenden Faktoren hingewiesen, wobei durch die Wirtschaftsprüfer das Testat nicht in Frage gestellt worden ist. Aufgrund der noch laufenden Verfeinerung der Bewertung ist daher auch noch kein Jahresabschluss für das Jahr 2001 vorhanden.

Aufgrund der Portfoliogröße ist die Verfeinerung der Bewertung mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Dieses ist aber aus Gründen der Risikominimierung, insbesondere in Bezug auf mögliche Wertberechtigung im Portfolio zwingend erforderlich.

Bitte beschreiben Sie kurz die historische Entwicklung des Immobilienmanagements in Ihrem Bereich.

Dr. Oerter:

In der Vergangenheit war die staatliche Liegenschaftsverwaltung im Finanzministerium angesiedelt und staatliche Bauämter im Bereich des Bauministeriums. Auf Grundlage der Regierungserklärung von 1998 wurden die Ressortkompetenzen zunächst vereinigt. Bereits 1995 erhielt das Finanzministerium eine federführende Kompetenz hinsichtlich der Immobilien des Landes. 1998 wurde dieser Ansatz durch die Einführung eines zentralen Immobilienmanagements weiter vertieft.

Bereits 1993 wurde die Diskussion über die Neuausrichtung des Immobilienmanagements in Nordrhein-Westfalen in Zusammenhang mit der auf der MPIM geführten Diskussion zum PREM (Public Real Estate Management) begonnen. 1997 hat die Unternehmensberatung Mercer / Dr. Seebauer ein Gutachten zur Ausgestaltung eines zentralen Immobilienmanagements in NRW erstellt und dem Kabinett vorgelegt, wodurch ein Gesetzgebungsvorhaben initiiert worden ist. Die Gründung des Bau- und Liegenschaftsbetriebes NRW wurde dann durch den Kabinettsbeschluss vom 5. Dezember 2000 und der Entscheidung des Landtages Ende 2000 beschlossen. Am 1. Januar 2001 wurde der BLB gegründet. Im Zusammenhang mit den Aktivitäten der Verwaltungsmodernisierung in NRW wurden die staatlichen Bauämter in das Sondervermögen, d.h. in den BLB integriert.

Zusammenfassend lässt sich die Neuausrichtung des Immobilienmanagements in NRW durch die Verwaltungsmodernisierung, Zentralisierungsaspekte, den Rückgang des Aufgabenspektrums des Bundes auf Landesebene sowie des sozialverträglichen Abbau des bestehenden Personalüberhangs begründen.

Da ebenfalls der Werteverzehr im Immobilienmanagement mit abgebildet werden sollte, war die bisher eingesetzte Kameralistik nicht die geeignete Lösung. Es war vielmehr ein betriebswirtschaftliches System erforderlich, wobei das Vermieter-/Mietermodell die Grundidee der weiteren Überlegungen war.

Ein wesentlicher Bestandteil des Konzeptes war eine haushaltsneutrale Gründung des BLB. Somit wurde im Rahmen der Gründungsvorbereitung kein Business-Case gerechnet, wie es in der Privatwirtschaft üblich ist, sondern es musste sichergestellt werden, dass das, was aus dem Haushalt herausgeht auch durch den BLB wieder in den Haushalt hineingeht. Dieser Gegenwert wurde im Sondervermögen einerseits durch die Immobilien, die grob bewertet worden sind, abgebildet, andererseits aber auch durch die laufenden Ausgaben, die in Form von Zinszahlungen des BLB an das Land erfolgen.

Die in der Eröffnungsbilanz testierten Startstrukturen implizieren eine nicht marktgerechte Verzinsung, die aufgrund der haushaltsneutralen Gründung erforderlich war. Die Nachsteuerung wird unter anderem durch den Abbau der Schulden gegenüber dem Land durchgeführt. Dargestellt werden die Tilgungszahlungen im Wirtschaftsplan, der dem Landtag zur Genehmigung vorgelegt wird. Der Abbau der Verschuldungen hat sich grundsätzlich als ein Problem dargestellt, weil die erforderlichen Tilgungsraten zunächst erwirtschaftet werden müssen und dem Land dadurch kein wirtschaftlicher Nachteil entstehen darf. Der BLB plant die Erwirtschaftung der Tilgungsraten einerseits durch den Abbau von Personal andererseits auch durch Erlöse aus Veräußerung von nicht betriebsnotwendigen Immobilien, die identifiziert werden müssen.

Themenbereich 2: Strategische Ausrichtung

Welche Bedeutung hat das Immobilienmanagement auf oberster Verwaltungs- bzw. Politikebene?

Dr. Oerter:

Das Immobilienmanagement hat auf oberster Verwaltungs- bzw. Politikebene eine ganz hohe Bedeutung. Die Entscheidung über die Gründung des BLB erfolgte einvernehmlich im Kabinett. Das war nicht selbstverständlich, da durch die Zentralisierung, neben den staatlichen Bauämtern, auch die verschiedenen Ressorts ihre Immobilienkompetenzen aufgeben mussten. Die einvernehmliche Entscheidung über das zentrale Immobilienmanagement kam insbesondere dadurch zustande, dass der Leidensdruck der Ressorts einen kritischen Punkt angenommen hatte und das bisher nicht ausgeschöpfte Wertpotenzial der Immobilien erkannt worden ist. Ein neuer Aspekt ist zusätzlich der Ansatz der Tilgung aufgenommener Schulden. Als wirtschaftliches Unternehmen plant der BLB NRW über Erlöse die Schulden gegenüber dem Land auch abzubauen. In der Vergangenheit wurden Schulden in der Regel nicht abgebaut, sondern es wurden vornehmlich Umschuldungen vorgenommen.

Welches strategische Zielsystem haben Sie und wie werden die Ziele kontrolliert? (z. B. Liquiditätsgenerierung, Wertmaximierung, Deckung des öffentlichen Flächenbedarfs etc.)

Frau Seidel:

Die Deckung des öffentlichen Flächenbedarfs ist ein unumstrittener Infrastrukturauftrag. Es wird aber davon ausgegangen, dass aufgrund des rückgängigen Personalbestandes im öffentlichen Bereich auch der Flächenbedarf zurückgehen wird. Im Rahmen von Standortkonzepten versucht der BLB gemeinsam mit Kunden, Potenziale zur Minimierung von Flächen zu identifizieren. Beispiele hierfür sind z. B. die Identifikation von kleineren Flächen oder das Zusammenlegen von mehreren Flächen.

Dr. Oerter:

Der BLB hat kürzlich eine Befragung bei den Kunden durchgeführt. Ziel der Befragung war die Identifikation der Kundenwünsche. Dabei wurde festgestellt, dass der Kunde oftmals noch Schwierigkeiten hat, sich als Kunde zu sehen und den BLB nicht – wie bisher – als Kollegen zu betrachten. Als Hauptwunsch der Nutzer wurde das Beschaffen neuer Flächen identifiziert. Das strategische Zielsystem des BLB muss jedoch wesentlich weiter ausgelegt werden. So ist z.B. die aktive Kundenberatung hinsichtlich eventueller demographischer Veränderungen mit Auswirkung auf den Flächenbedarf mit dem strategischen Zielsystem des BLB zu integrieren. Dieses erfordert eine besondere Kundenkenntnis und auch die Offenheit hinsichtlich der Beratung bei Flächenentscheidungen.

Zukünftig muss der BLB sich als kompetenter Dienstleister erweisen, da der Kontrahierungszwang mit den einzelnen Ressorts nur temporär (fünf Jahre) gilt. Danach steht der BLB im Wettbewerb mit anderen privaten Dienstleistern. Hierbei muss der BLB auch neue Dienstleistungen entwickeln, wie Konzepte zum Office-Sharing. Es kann nicht mehr sein, dass jeder Betriebsprüfer beispielsweise sein eigenes Büro haben muss.

Frau Seidel:

Zur Kontrolle des strategischen Zielsystems wird derzeit der Einsatz einer Balanced Scorecard diskutiert. Zusätzlich wird ein strategisches Controlling eingerichtet.

Dr. Oerter:

Es soll ebenfalls ein Personalentwicklungskonzept aufgesetzt werden, welches auf die Ansätze der Balanced Scorecard ausgerichtet ist. Dabei werden auf Basis der Geschäftsstrategie detaillierte Anforderungskataloge für alle Mitarbeiter ausgearbeitet. Die Beurteilung der Mitarbeiter wird zukünftig auch auf Basis dieser Kategorien erfolgen. Das Konzept hierzu soll dieses Jahr entwickelt werden. Diese gezielte Mitarbeiterentwicklung ist für die öffentliche Verwaltung ein völliges Novum. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf der Entwicklung der Qualifikation im Bereich der Mitarbeiterführung und der Durchführung von Kundenpräsentationen.

Frau Seidel:

Im Zusammenhang mit den Personalentwicklungsmaßnahmen wurde die Initiative Fokus BLB aufgesetzt. In einem ersten Schritt wurden dabei die Führungskräfte geschult. Der Schwerpunkt lag besonders auf Mitarbeiterführung und dem Einsatz von Instrumenten in der Mitarbeiterentwicklung.

Welchen Einfluss üben die Verwaltungs- bzw. Politikspitze auf die Immobilienaktivitäten aus?

Der BLB wird als Sondervermögen durch einen Verwaltungsrat überwacht. Der Verwaltungsrat übernimmt hierbei überwiegend eine Kontroll- und Beratungsfunktion, da der Einfluss von Parlament und Minister nicht konterkariert werden darf. Besetzt ist der Verwaltungsrat durch zwei Staatssekretäre, der eine aus dem Bau-, der andere aus dem Finanzministerium.

Nachfrage: Wird durch die Politik- bzw. Verwaltungsspitze das operative Geschäft des BLB stark eingeeengt?***Frau Seidel:***

Bei den Grundstücksveräußerungen werden wir definitiv nicht eingeschränkt. Bei dem Hinzukommen von Objekten muss im Rahmen von Projektentwicklung plausibel dargelegt werden, warum die Grundstücke erforderlich sind.

Dr. Oerter:

Da der BLB immer noch zur öffentlichen Verwaltung gehört, müssen die Wertgrenzen der Landeshaushaltsordnung eingehalten werden.

Welche Rolle spielen Privatisierungsmöglichkeiten für Sie und in wie weit sind Privatisierungsaktivitäten bei Ihnen fortgeschritten?

Dr. Oerter:

Eine materielle Privatisierung ist nicht vorgesehen und derzeit politisch nicht gewollt. Die Gründung des BLB als Sondervermögen analog des § 26 Landeshaushaltsordnung wurde im Vergleich zum Landesbetrieb präferiert, da dieser keine eigene Kreditermächtigung hätte. Im Bereich der Aufgabenwahrnehmung ist jedoch eine sukzessive Privatisierung einzelner Aufgaben denkbar, wobei diese nicht durch die Privatisierung einer Organisationseinheit erreicht werden soll, sondern durch die Vergabe der Aufträge an externe Dienstleister. Eine Beteiligung Dritter am BLB ist derzeit politisch ebenfalls nicht gewünscht, sonst hätte als Rechtsform auch nicht das Sondervermögen sondern eine andere Rechtsform, wie zum Beispiel die Anstalt des öffentlichen Rechts gewählt werden müssen, wie dieses z. B. in Schleswig-Holstein der Fall ist. Im Rahmen der Diskussionen um die Rechtsform des BLB wurde klar darauf hingewiesen, dass der BLB eng an das Land NRW gebunden bleiben soll. Eine Beleihung der Immobilien und die damit verbundene Belastung der Grundbücher ist derzeit auch nicht vorgesehen. Es werden vielmehr günstige Kommunalkredite in Anspruch genommen.

Frau Seidel:

Eine Belastung der Immobilien mit Hypotheken ist derzeit auch nicht möglich, da Verbindlichkeiten bereits zum Land bestehen und die Immobilien nicht doppelt beliehen werden können.

Dr. Oerter:

Unabhängig von der Finanzierungsstruktur denkt der BLB jedoch über den Einsatz von Instrumenten zum aktiven Schulden- bzw. Liquiditätsmanagement nach und setzt diese teilweise bereits ein.

Themenbereich 3: Organisatorische Ausrichtung

Anmerkung: Ein aktuelles Organigramm wurde nachgereicht.

Welche Rolle spielen die Möglichkeiten des Outsourcing bei Ihnen?***Dr. Oerter:***

Der BLB versucht die Möglichkeiten des Outsourcing grundsätzlich voll auszuerschöpfen. Es muss dabei jedoch beachtet werden, dass auch das eigene Personal ausgelastet wird. Insbesondere im Bereich von IT-Leistungen sieht der BLB Outsourcing-Potenzial.

Themenbereich 4: Führungs- und Steuerungssysteme**Welche Führungs- und Steuerungsinstrumente werden bei Ihnen eingesetzt? (Cost-Center, Profit-Center-Rechnung, Budgetierung etc.)**

Dr. Oerter: Als Steuerungsinstrument wird die Cost-Center-Rechnung präferiert. Bisherige Diskussionen zum Einsatz der Profit-Center-Rechnung wurden verworfen.

Welche Maßnahmen setzten Sie im Bereich des Datenmanagements ein?***Dr. Oerter:***

Im EDV-Bereich ist SAP/R3 im Einsatz.

Frau Seidel:

Die eingesetzten Module sind FI, CO, HR, PS, MM, PM und RE. Derzeit sind die Schulungen noch am Laufen.

Der Aufbau des Gebäudemanagements ist ebenfalls noch in Vorbereitung und soll zum 01. Januar 2004 abgeschlossen sein.

Dr. Oerter:

Des Weiteren soll ein Servicemanagement eingeführt werden, durch welches über "Fernwirkzentren" mit elektronischer Unterstützung Schäden aufgenommen und kurzfristig behoben werden können.

Ein besonderer Schwerpunkt im Bereich des Datenmanagements ist die Entwicklung einer zentralen EDV-Strategie. Hierbei steht die Integration der EDV-Unterstützung in die operativen Prozesse im Vordergrund. Das Leistungsangebot im EDV-Bereich sollte möglichst outgesourct werden.

Themenbereich 5: Ausblick

Es wurde bereits an verschiedenen Stellen des Interviews auf Entwicklungsperspektiven und Trends eingegangen. Daher konnte auf eine nochmalige Darstellung eines Ausblicks am Ende des Interviews verzichtet werden.

Herzlichen Dank für das Gespräch!

C.2.2 Gesprächsprotokoll Hessisches Immobilienmanagement

Datum: 20. Februar 2003

Ort: Hessisches Immobilienmanagement
Biebricher Allee 23, 65187 Wiesbaden

Teilnehmer: Bernd Zahn, Direktor

Dauer: 17:00 – 19:00 Uhr

Das Interview wurde anhand des Interviewleitfadens "Fallstudien zum Öffentlichen Immobilienmanagement" durchgeführt.

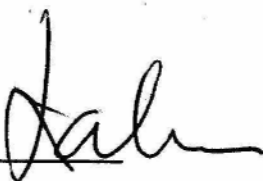
Interviewfreigabe:

Hessisches Immobilienmanagement

Biebricher Allee 23
65187 Wiesbaden

Interview zur Fallstudie
Hessisches Immobilienmanagement

Hiermit stimme ich den Inhalten des vorliegenden Interviews vom 20. Februar 2003 zu und erkläre mich einverstanden, dass meine Ausführungen im Rahmen einer Veröffentlichung der Dissertation von Christian Ecke zum öffentlichen Immobilienmanagement verwendet werden.

Vierbach 22.04.2003 

Ort, Datum Unterschrift

Themenbereich 1: Immobilienwirtschaftlicher Rahmen

Bitte beschreiben Sie kurz das von Ihnen betreute Immobilienportfolio (Immobilienarten, Werte, Größe, Verwendung).

Hr. Zahn:

Das vom Hessischen Immobilienmanagement (HI) betreute Immobilienportfolio beschränkt sich derzeit lediglich auf einen Teil des hessischen Immobilienportfolios, das im wirtschaftlichen Eigentum (Ressortvermögen) des Ministeriums der Finanzen (MdF) steht. Hierzu zählen 55 Behördenhäuser und -zentren mit ca. 700 Tsd. m² NGF sowie das sogenannte allgemeine Grundvermögen mit ca. 60 Tsd. m² NGF. Hierbei handelt es sich um bebaute und unbebaute Liegenschaften, die nicht Verwaltungszwecken dienen. Der Portfoliowert der vom HI betreuten Behördenhäuser beträgt rund 0,6 Mrd. Euro.

Dass auf lange Sicht die gesamte Fläche der Verwaltung des Landes Hessen durch das HI betreut werden soll, ist unumstritten. In der Praxis war dieses jedoch bisher nicht durchsetzbar. In der neuen hessischen Legislaturperiode von 2003 bis 2007 wird die Verwaltung der Landesliegenschaften durch das HI zum Programm erhoben.

Das HI ist zur Zeit auch für die Verwaltung der nicht betriebsnotwendigen Immobilien des Landes zuständig. Was betriebsnotwendig und was nicht betriebsnotwendig ist, entscheiden die einzelnen Ressorts. Bisher zeigen die Ressorts nur eine geringe Bereitschaft, die Immobilien abzugeben.

Zum 1.4.2003 erhöht sich das vom HI betreuten Portfolio von derzeit ca. 800 Tsd. m² NGF auf ca. 1,1 Mio. m² NGF durch die Aufnahme nahezu aller Finanzämter und Staatsbauämter. In diesem Zusammenhang verdoppelt sich das HI-Personal insbesondere durch die Aufnahme von Reinigungskräften.

Hinsichtlich der Transparenz gibt es erheblichen Nachholbedarf. Derzeit gibt es keine zentrale Datei, in der alle Flächen des Landes zutreffend enthalten sind. Es ist ferner nicht klar, ob überhaupt alle Grundstücke erfasst sind, die dem Land Hessen gehören. Das Land Hessen taucht mit rd. 1.800 unterschiedlichen Bezeichnungen in den Grundbüchern auf.

Bitte beschreiben Sie kurz die historische Entwicklung des Immobilienmanagements in Ihrem Bereich.

Hr. Zahn:

Ein Motiv zur Neuausrichtung des Immobilienmanagements in Hessen waren Erfahrungen aus der Privatwirtschaft, die auf Kosteneinsparpotenziale im Immobilienbereich hinweisen. Diese wurden ebenfalls in Hessen vermutet.

Das HI wurde zunächst als kleine Einheit, die wachsen soll, gegründet. Im HI sollte erprobt werden, wie mit Immobilien aus betriebswirtschaftlicher Sichtweise umgegangen werden kann. Es wurden dabei Fragen gestellt, die in der Vergangenheit nur eine eher untergeordnete Rolle gespielt haben, wie "Was darf ein Gebäude kosten?" oder "Wie geht man mit dem Gebäude am Besten um?"

Das HI hat als Grundlage für immobilienwirtschaftliche Entscheidungen Wirtschaftlichkeitsberechnungen eingeführt; eine selbstverständliche Verfahrensweise nach § 7 der Landeshaushaltsordnung. Diese haben auch Auswirkungen auf die politischen Entscheidungsprozesse, da nun Entscheidungen auf Basis verbesserter und transparenter Fakten getroffen werden können.

Themenbereich 2: Strategische Ausrichtung

Welche Bedeutung hat das Immobilienmanagement auf oberster Verwaltungs- bzw. Politikebene?

Hr. Zahn:

Das Ziel des HI ist unter anderem, für eine angemessene und kostengünstige Unterbringung für die Mitarbeiter der Verwaltung im Land Hessen zu sorgen.

Die bisherige Entwicklung des HI zeigt gute Ergebnisse. So hat das HI beispielsweise eine Kundenzufriedenheitsanalyse durchgeführt, wonach 87% der Kunden mit den Leistungen des HI vollkommen zufrieden, sehr zufrieden oder zufrieden sind. Auf politischer Seite wurden die bisherigen Ergebnisse ebenfalls als gut betrachtet. Es ist deshalb zu erwarten, dass der Ausbau des HI weitergehen wird.

Gebäude, die nicht mehr benötigt werden, sollen veräußert werden. Leerstände und die damit verbundenen Kosten kann sich das Land Hessen nicht erlauben.

Welches strategische Zielsystem haben Sie und wie werden die Ziele kontrolliert? (z. B. Liquiditätsgenerierung, Wertmaximierung, Deckung des öffentlichen Flächenbedarfs etc.)

Hr. Zahn:

80% der Erlöse werden heute aus dem Mieter-Vermieter-Modell generiert, wobei der Anteil zukünftig auf 90% ansteigen wird. Dienstleistungen des HI an die Verwaltungen werden vergütet. Mit diesen Erlösen muss das HI haushalten; Zuschüsse aus dem Haushalt gibt es nicht.

Das HI pachtet Flächen vom MdF und vermietet diese weiter an die jeweiligen Nutzer. Die Pacht berechnet sich aus den Abschreibungen der Immobilien und den Finanzierungskosten. Wirtschaftlicher Eigentümer des vom HI betreuten Immobilienportfolios ist das MdF. Es wird aktuell diskutiert, ob zum 1.1.2004 die Immobilien in die Bilanz des HI mit aufgenommen werden sollen.

Innerhalb der nächsten fünf Jahre sollen alle Flächen der Landesverwaltung beim HI angesiedelt werden.

Im Bereich der Instandhaltung besteht ein hoher Nachholbedarf. In den letzten Jahrzehnten wurde die Instandhaltung z.T. vernachlässigt.

Im Mieter-Vermieter-Modell sind die Mieter berechtigt, bei Instandhaltungsmängeln die Miete zu reduzieren.

Zum Ausschöpfen der in den Immobilien liegenden Potenziale werden u.a. Projektentwicklungen in Form von PPP- Modellen durchgeführt. Dabei bringt das Land Hessen die Grundstücke ein und ist zu 50% am Wertzuwachs beteiligt, ohne ein Risiko einzugehen.

Sehr erfolgreich hat sich ein Pilotprojekt zur Standortoptimierung von Landesdienststellen in Kassel gezeigt. Weitere Projekte zur Standortoptimierung sind geplant.

Mit den Niederlassungsleitern des HI gibt es ein Zielvereinbarungssystem mit regelmäßigen Zielerreichungsgesprächen. Alle vier Wochen trifft sich die Geschäftsführung zu Abstimmungsgesprächen mit den Leitern der sechs Niederlassungen und diskutiert dabei neben aktuellen Themen auch den jeweiligen Zielerreichungsfortschritt.

Welchen Einfluss üben die Verwaltungs- bzw. Politikspitze auf die Immobilienaktivitäten aus?

Hr. Zahn:

Das HI untersteht dem Hessischen Ministerium für Finanzen. Die Politikspitze erwartet, dass das HI ordentliche Leistungen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen erbringt.

Ob ein Grundstück verkauft werden soll oder nicht wird vom HI oder MdF vorgeschlagen. Dann wird in der Verwaltung angefragt, ob ein Bedarf an dem zum Verkauf vorgesehenen Grundstück besteht. Der Landtag muss heute Grundstücksveräußerungen größer 500 Tsd. Euro beschließen, wobei der höchste Preis das ausschlaggebende Argument ist. Für die Zukunft wird geprüft, ob Grundstücke über Versteigerungen veräußert werden können.

Welche Rolle spielen Privatisierungsmöglichkeiten für Sie und in wie weit sind Privatisierungsaktivitäten bei Ihnen fortgeschritten?

Hr. Zahn:

Eine Privatisierung des HI wurde im Rahmen der Gründung diskutiert und zugunsten des Landesbetriebes verworfen.

Derzeit laufen Diskussionen mit Kreditinstituten zur Veräußerung von Immobilien. Die Kreditinstitute bevorzugen dabei Sale- und Leaseback-Modelle. Das HI bevorzugt eine Veräußerung der Immobilien ohne eine zukünftige Rückkaufverpflichtung. Bisher liegen noch keine konkreten Ergebnisse vor.

Themenbereich 3: Organisatorische Ausrichtung

Herr Zahn:

Von den rd. 190 Mitarbeitern des HI sind 80 Arbeiter; der Rest sind 80 Angestellte und 30 Beamte. 50% der Angestellten kommen aus der privaten Wirtschaft. Diese Mischung hat sich positiv auf Motivation und Produktivität ausgewirkt, da durch die Mitarbeiter aus der Privatwirtschaft neue Ideen eingebracht wurden. Im HI haben die Mitarbeiter im Vergleich zur Immobilienverwaltung in anderen Landesdienststellen eine höhere Produktivität. Jeder der 50 Sachbearbeiter bearbeitet rund 20.000 m² NGF im kaufmännischen, technischen und infrastrukturellen Gebäudemanagement. Haushandwerker/ Hausmeister bearbeiten eine Fläche von 9.000 m² NGF zuzüglich Außenanlagen.

Das HI besteht aus einer Zentrale und sechs Niederlassungen.

Das HI hat seit der Gründung die Personalkosten nachweislich um mehr als 18% gesenkt. Die Qualität konnte zudem im gleichen Zeitraum erheblich angehoben werden. Die Veränderungen haben sich positiv auf die Motivation der Mitarbeiter ausgewirkt. So nutzen zahlreiche Mitarbeiter die Möglichkeit, ihr Tätigkeitsfeld auszuweiten und mehr Verantwortung zu übernehmen. Bei der politisch angedachten Verfünffachung der betreuten Fläche auf ca. 4 Mio. m² NGF in den nächsten fünf Jahren werden gegenüber dem Status quo weitere erhebliche Personaleinsparungen erwartet.

Die Flächen, die künftig hinzukommen, müssen zumeist neu vermessen werden. Hier wird das HI von der Bauverwaltung unterstützt. Darüber hinaus arbeitet das HI in anderen Bereichen auch intensiv mit der Bauverwaltung zusammen. Die Bauverwaltung betrachtet schwerpunktmäßig den Bauprozess und hat ein geringeres Interesse daran, wie sich die Folgekosten eines Objektes nach Übergabe an den Nutzer entwickeln. Das HI hingegen greift schon früh im Planungsprozess ein und versucht, gemeinsam mit der Bauverwaltung eine optimierte Lösung unter einem lebenszyklusorientierten Ansatz zu erarbeiten.

Welche Rolle spielen die Möglichkeiten des Outsourcing bei Ihnen?

Hr. Zahn:

Outsourcing wird zukünftig in den operativen Leistungsfeldern, wie beispielsweise den Reinigungsdienstleistungen, weiter zunehmen. In ländlichen Gebieten gibt es jedoch teilweise Aufgaben vor Ort, die mangels lokalen Dienstleistungsangeboten nicht vergeben werden können und für die daher eigenes Personal vorgehalten werden muss.

Themenbereich 4: Führungs- und Steuerungssysteme**Welche Führungs- und Steuerungsinstrumente werden bei Ihnen eingesetzt? (Cost-Center-, Profit-Center-Rechnung, Budgetierung etc.)**

Hr. Zahn:

Die Kosten- und Leistungsrechnung gibt es seit zwei Jahren, wobei der Aufbau der Finanzbuchhaltung bis heute gedauert hat. Profit-Center-Strukturen sollen zukünftig aufgebaut werden. Die Projekte des HI werden alle budgetiert.

Welche Maßnahmen setzten Sie im Bereich des Datenmanagements ein?

Hr. Zahn:

SAP wurde als führendes System in der EDV eingeführt. Es sind bisher jedoch nur die elementaren Module im Einsatz. Weitere befinden sich derzeit in der Einführung. Ein aktives Portfoliomanagementsystem gibt es noch nicht; mit dem Aufbau wird jedoch in diesen Tagen begonnen. Dabei soll möglich sein, Immobilien, die nicht mehr benötigt werden, zu identifizieren und für eine Veräußerung vorzumerken.

Themenbereich 5: Ausblick

Welche Trends sehen Sie in der zukünftigen Entwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements?

Hr. Zahn:

Das HI wird zukünftig stark wachsen. Innerhalb von fünf Jahren wird sich der Betrieb in Bezug auf die betreuten Flächen voraussichtlich verfünffachen. Zukünftig soll das HI alle Gebäude der Landesverwaltung betreuen.

In welchen Bereichen sehen Sie einen besonderen Handlungsbedarf und wie sollte Ihrer Ansicht nach mit den Herausforderungen umgegangen werden?

Hr. Zahn:

Bei der Übernahme der Immobilien aus den anderen Verwaltungsbereichen gibt es wenig zutreffende Informationen über die damit verbundenen Flächen. Hier wird ein großer Aufwand zum Aufbau des Datenbestands erwartet. Ebenfalls wird ein erheblicher Aufwand hinsichtlich der Integration der neuen Mitarbeiter und beim Aufbau der Leistungsbeziehungen mit den anderen Ressorts erwartet.

Herzlichen Dank für das Gespräch!

C.2.3 Gesprächsprotokoll Liegenschaftsverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg

Datum: 05. März 2003 / 11. April 2003

Ort: Liegenschaftsverwaltung Hamburg
Steckelhörn 12, 20457 Hamburg

Teilnehmer: Jürgen Broede, Senatsdirektor Leiter Liegenschaftsverwaltung,
Petra Burmeister (zeitweise),
Dirk Ueckert

Dauer: 16:00 – 17:45 Uhr

Das Interview wurde anhand des Interviewleitfadens "Fallstudien zum Öffentlichen Immobilienmanagement" durchgeführt.

Interviewfreigabe:

Liegenschaftsverwaltung der
Freien und Hansestadt Hamburg

Steckelhörn 12
20457 Hamburg

Interview zur Fallstudie
Liegenschaftsverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg

Hiermit stimme ich den Inhalten des vorliegenden Interviews vom 5. März 2003 und den Ergänzungen vom 11. April 2003 zu und erkläre mich einverstanden, dass meine Ausführungen im Rahmen einer Veröffentlichung der Dissertation von Christian Ecke zum öffentlichen Immobilienmanagement verwendet werden.

Hamburg, 11.04.2003 i. U. Dirk Ueckert

Ort, Datum Unterschrift

Themenbereich 1: Immobilienwirtschaftlicher Rahmen

Bitte beschreiben Sie kurz das von Ihnen betreute Immobilienportfolio (Immobilienarten, Werte, Größe, Verwendung).

Hr. Broede:

Im Stadtstaat Hamburg gibt es eine grundsätzliche Zweiteilung des städtischen Immobilienportfolios. Das Allgemeine Grundvermögen, welches fachpolitisch nicht determiniert ist und ohne fachpolitische Bestimmung in der Hand der Stadt liegt, sowie das sogenannte Verwaltungsvermögen, das für fachpolitische Zwecke benutzt wird und im Verantwortungsbereich der jeweils fachpolitisch zuständigen Stellen liegt.

Das Allgemeine Grundvermögen wird von der Liegenschaftsverwaltung in der Finanzbehörde in der Eigentümerrolle betreut.

Man muss diese Betrachtungsweise durch eine dritte Kategorie ergänzen, nämlich die Immobilien der öffentlichen Unternehmen, die zum Konzern Hamburg gehören. Im Zusammenhang mit der Eigentümerrolle der Unternehmen ergibt sich hier zwar eine isolierte Verantwortung; die Stadt Hamburg integriert aber die öffentlichen Unternehmen und ihr Portfolio bei der Betrachtung aus Konzernperspektive.

Wenn wir jetzt von dieser Klassifizierung ausgehen, dann müssen wir feststellen, dass es Unterschiede hinsichtlich der Disponibilität dieser drei Portfolioarten gibt. Die Grundstücke der öffentlichen Unternehmen haben eine relativ starke betriebliche Verfestigung. Ähnlich ist es bei den Grundstücken des Verwaltungsvermögens, die eine hohe fachpolitische Verfestigung aufweisen. In beiden Bereichen ist die Bereitschaft Flächen abzugeben eigentlich nur in Notlagen zu verzeichnen. Deshalb ist es für die Stadt eine besondere Aufgabe, diese Immobilien zu betrachten und Disponibilität zu erzeugen.

In dem Bereich des Allgemeinen Grundvermögens beträgt der Anteil der unbebauten Flächen ca. 78% und der Anteil der bebauten Flächen ca. 22%. Bebaute Immobilien sind solche, die ursprünglich aus einer fachpolitischen Zweckbestimmung heraus bebaut oder gekauft wurden. Diese sogenannten planungsbedingten Grundstücke werden solange gehalten, bis sich der Planungszweck realisiert. Wenn absehbar ist, dass der Planungszweck nicht realisiert wird, stehen diese nicht mehr planungsbedingten Grundstücke frei für eine Vermarktung.

Bitte beschreiben Sie kurz die historische Entwicklung des Immobilienmanagements in Ihrem Bereich.

Hr. Broede:

Die Zeit nach dem ersten Weltkrieg in den 20er und 30er Jahren ist nicht nur durch das Groß-Hamburg-Gesetz, d.h. die flächenmäßig starke Vergrößerung der Freien und Hansestadt, gekennzeichnet, sondern auch durch eine sehr ausgeprägte Ankaufspolitik der Stadt. Gerade in den Notzeiten nach dem ersten Weltkrieg haben Landwirte intensiv Flächen verkauft, wodurch Hamburg einen großen Anteil des heutigen Flächenbestands erworben hat. Eine zweite historische Komponente in der Entwicklung des Grundbesitzes der Stadt Hamburg in den 20er Jahren liegt in der Bereitstellung von Flächen für Wohnungsbauvereine.

In den ersten Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg war die Zeit des Aufbaus der Stadt und damit auch der Sortierung von Flächen. Beim Umorganisieren alter Grundstückszuschnitte stellte damals die zentrale Liegenschaftsverwaltung in der Finanzbehörde einen wichtigen Akteur für die strukturelle Neuordnung dar.

Neben der zentralen Liegenschaftsverwaltung hat es in jedem Bezirksamt Liegenschaftsdienststellen gegeben, sogenannte bezirkliche Liegenschaftsämter, die sich die Aufgaben mit der zentralen Liegenschaftsverwaltung der Finanzbehörde teilten.

Die Liegenschaftsämter der Bezirke haben dabei das übliche Ankaufsgeschäft getätigt. Sie haben vorhandene Grundstücke verwaltet und verwertet (Vermietung und Verpachtung) sowie einzelne operative Aufgaben bei der Veräußerung von Grundstücken wahrgenommen. Die Veräußerung von Grundstücken in der Stadt wurde durch die zentrale Liegenschaftsverwaltung dominiert, die in erster Linie sogenannte Programmflächen (gewerbliche Flächen für Wirtschaftsförderungszwecke und Flächen für wohnungspolitische Maßnahmen) vergeben hat.

Die operativen Aufgaben bei der Vermarktung wurden bis zur Disposition von der zentralen Liegenschaftsverwaltung übernommen und anschließend von den Bezirken weitergeführt.

Wir haben über die Jahrzehnte hinweg Instrumente entwickelt, um uns in der Kernverwaltung von immobilienwirtschaftlichen Verwaltungsaufgaben zu trennen. Hierzu wurden zwei große Generalmietverträge mit öffentlichen Unternehmen abgeschlossen. Gewerbliche Objekte werden von der Sprinkenhof AG und Wohnobjekte durch das große Hamburger Wohnungsunternehmen SAGA verwaltet.

Kleinere freie Flächen werden bisher in den Bezirksämtern verwaltet, wobei wir auch hier überlegen, die Verwaltungsaufgaben künftig an Dritte zu vergeben.

Organisatorisch von besonderem Gewicht ist die Zeit nach der Wahl im Herbst 2001. Im Mai 2002 wurde die politische Zielsetzung formuliert, die Liegenschaftsverwaltung zu zentralisieren. Mit Wirkung vom Februar 2003 wurden die bezirklichen Liegenschaftsämter in die zentrale Liegenschaftsverwaltung der Finanzbehörde integriert. Damit liegen dann alle Aktivitäten eines Grundstücksgeschäfts – mit Ausnahme der Hafen City – in einer Hand (*"one shop stop"*). Es werden dann in Zukunft Wirtschaftsförderungs- und Mietwohn- sowie Eigenheimgrundstücke von der Liegenschaftsverwaltung zentral verkauft bzw. unter fachpolitischen Gesichtspunkten gezielt an bestimmte Nachfrager vergeben.

Zusammen mit der Zentralisierung der Kernverwaltung soll künftig die Aktivierung von Grundstücken weiter akzentuiert werden.

Zu den ersten Aufgaben wird es gehören, auf der Basis einer Datenbank die Transparenz über den Immobilienbestand zu verbessern, um dadurch aktivierbare Grundstücke besser identifizieren zu können. Dieses ist vor allem bei den Immobilien der öffentlichen Unternehmen und dem Verwaltungsvermögen nötig. Die Disponibilität von Grundstücken des Verwaltungsvermögens und der öffentlichen Unternehmen soll kritisch hinterfragt werden.

Wir haben als ebenfalls wichtige strategische Zielsetzung die Neuausrichtung des Gebäudemanagements im Zusammenhang mit dem Verwaltungsvermögen im Fokus. Die von der Verwaltung genutzten Gebäude sind traditionell Teil des Verwaltungsvermögens und der fachpolitischen Nutzung gewidmet. Wesentlicher strategischer Aspekt bei der Neuausrichtung des Gebäudemanagements ist das Verwaltungsvermögen in mehreren Tranchen für verschiedene Nutzungsbereiche auf Dritte zu übertragen und die nutzenden Behörden nur als Mieter dieser Räume auftreten zu lassen. Organisatorisch wird dieser Prozess nicht von der Liegenschaftsverwaltung sondern durch ein anderes Amt der Finanzbehörde begleitet.

Themenbereich 2: Strategische Ausrichtung

Welche Bedeutung hat das Immobilienmanagement auf oberster Verwaltungs- bzw. Politikebene?

Hr. Broede:

Auf oberster Verwaltungs- und Politikebene hat das Immobilienmanagement eine hohe Bedeutung. Dieses zeigt sich in der Prominenz des verfolgten Ansatzes im Gebäudemanagement, dem sehr anspruchsvollen, auch mit internationaler Wirkung verbundenen Projekt Hafen-City, den umfangreichen Konversionsflächen (Bundeswehr, Bahn, Post und Telekom), den freiwerdenden Flächen der öffentlichen Unternehmen (z.B. Krankenhäuser) und den in den öffentlichen Immobilien gebundenen Wertschöpfungspotenzialen.

Das besondere Gewicht des Immobilienmanagements liegt aber darin, dass Grundstücke erforderlich sind, um die Stadt zukunftsfähig zu halten. Und so ist besonders das Kaufen, Halten und Entwickeln für die Stadt Hamburg sehr wichtig.

Welches strategische Zielsystem haben Sie und wie werden die Ziele kontrolliert? (z. B. Liquiditätsgenerierung, Wertmaximierung, Deckung des öffentlichen Flächenbedarfs etc.)

Hr. Broede:

Im strategischen Zielsystem ist die Besonderheit Hamburgs als Stadtstaat zu sehen. Insofern muss vorangestellt werden, dass der Stadtstaat Hamburg eine markante Unterscheidung zu den Flächenländern hat. Die wichtige Unterscheidung besteht darin, dass Stadtstaaten wie Städte und Kommunen eine bauliche Planungshoheit haben. Damit kann durch Bebauungsplanverfahren die Nutzungsqualität von Grundstücken bestimmt werden. Mit dieser Kompetenz kann im Zusammenspiel mit den Immobilien der Stadt die Zukunft maßgeblich mitgestaltet werden. Auf diese Möglichkeit können die Flächenländer nicht zurückgreifen.

Dieses bestimmt auch das Zielsystem der Stadt Hamburg, indem genau beobachtet wird, wie über das Grundeigentum der Stadt nach planerischer Entwicklung Flächen gezielt in den Markt gebracht werden können. In der Kombination von Planrecht und Eigentum können wir hierdurch einen erheblichen Einfluss auf die Vermarktung und Nachfrage von Grund und Boden für die Zwecke Gewerbe und Wohnen nehmen.

Unser Zielsystem gliedern wir über die Kategorien der Produktinformationen, über die jährlich gegenüber dem Parlament Rechenschaft abgelegt wird. Der Ansatz der Produktinformationskennzahlen ist bereits einige Jahre alt und wird kontinuierlich weiter verbessert. Im Zusammenhang mit dem Gebäudemanagement und der Zentralisierung der Liegenschaftsverwaltung wird dieser Ansatz zukünftig noch mehr an Bedeutung gewinnen.

Darüber hinaus haben wir im Zusammenhang mit der aktuellen Politik der wachsenden Stadt zusätzlich einen besonderen strategischen Ansatz durch die Entwicklung eines Konzeptes für die Bodenvorratspolitik.

Welchen Einfluss üben die Verwaltungs- bzw. Politikspitze auf die Immobilienaktivitäten aus?

Hr. Broede:

Die Verwaltungs- und Politikspitze übt vor allem durch die politische Leitung der Finanzbehörde, d.h. den Finanzsenator, Einfluss auf die Immobilienaktivitäten aus. Dieses ergibt sich daraus, dass es innerhalb der Exekutive nur einer Liegenschaftsdienststelle erlaubt ist, Grundstücke zu kaufen oder zu verkaufen. Dieses gilt auch für Immobilien aus dem Verwaltungsvermögen.

Ein weiterer politischer Einfluss zeigt sich bei übergeordneten Fragen aus Senatsentscheidungen, die oftmals durch die Senatskommission für Stadtentwicklung vorgeprägt sind. Besonders zu erwähnen sind hier Entscheidungen im Bereich der Wohnungspolitik, der Wirtschaftspolitik und der Umweltpolitik. Diese fachpolitisch wichtigen Komponenten sind spezifisch mit den jeweils möglichen Immobilienaktivitäten abzugleichen.

Ein besonderes Finanzierungsinstrument für Immobilienkäufe und -verkäufe ist in Hamburg der Grundstock für Grunderwerb, der den erforderlichen finanziellen Spielraum für die Immobilienaktivitäten der Exekutive schafft.

Die Begleitung der Immobilienaktivitäten der Exekutive erfolgt dabei vor allem über zwei demokratisch legitimierte Gremien.

Das eine ist die Kommission für Bodenordnung, welche in der Mehrheit der Mitglieder durch die Bürgerschaft bestellt wird. Die Bürgerschaft übt dabei im Wahlverfahren das Proporzprinzip aus. Im Ergebnis sind die Mehrheiten der Kommission für Bodenordnung aus der Mehrheit der Bürgerschaft abgeleitet. Da die Kommission für Bodenordnung wöchentlich tagt und die Entscheidung aller anderen politischen Gremien ersetzt, hat sie eine sehr zentrale und verfahrensbeschleunigende Rolle im Grundstücksverkehr. Grundsätzlich bedürfen alle Grundstücksgeschäfte der Stadt der Zustimmung der Kommission für Bodenordnung. Lediglich bei Grundstücksgeschäften, die nicht zum regelmäßigen Gang der Verwaltung gehören (Ausnahmefälle), muss die Bürgerschaft zustimmen.

Die Deputation in der Finanzbehörde hat ebenfalls eine besondere Rolle, zwar nicht bei einzelnen Grundstücksgeschäften, aber bei bestimmten Grundsatzfragen, die für die Immobilienaktivitäten in der Finanzverwaltung maßgeblich sind. Das ergibt sich daraus, dass Deputationen zusammen mit dem Senator ein Leitungsorgan der einzelnen Fachbehörden sind und vor allem über Grundfragen der Behörde entscheiden.

Welche Rolle spielen Privatisierungsmöglichkeiten für Sie und in wie weit sind Privatisierungsaktivitäten bei Ihnen fortgeschritten?

Hr. Broede:

Privatisierungsmöglichkeiten werden in Hamburg bei allen Strukturfragen grundsätzlich mit diskutiert. In den vergangenen Jahren wurden sie z.B. bei Outsourcing-Entscheidungen, wie der Übertragung von Verwaltungsaufgaben für Gewerbe- und Wohnimmobilien auf die Sprinkenhof AG bzw. auf die SAGA, berücksichtigt.

Aktuell ist die Privatisierung auch ein Thema beim strategischen Ansatz der Neuausrichtung im Gebäudemanagement.

Eine wichtige Rolle übernehmen bei den Immobilienaktivitäten in Hamburg – unabhängig von den Privatisierungsmöglichkeiten – die privaten Projektentwickler, da sie Investoren und Nutzer auf der einen Seite und die Stadt bei der Veräußerung auf der anderen Seite zusammenführen. Ich gehe davon aus, dass die privaten Entwickler weiterhin eine große Bedeutung in Hamburg behalten werden.

Bei der Finanzierung ist der bereits erwähnte Grundstock für Grunderwerb ein sehr wichtiges Instrumente für die Stadt Hamburg, da über diesen Grundstücke ohne Befassung der Bürgerschaft erworben oder veräußert werden können. Die Finanzmasse des Grundstocks für Grunderwerb wird durch Ankäufe geschmälert und durch Verkäufe angereichert. Über die Jahre hinweg haben wir durch Verkäufe stets größere Einnahmen erzielt, als dass wir Ausgaben hatten. Dadurch hat der Grundstock von Zeit zu Zeit immer wieder einen wichtigen Einnahmenbeitrag zum Haushalt geleistet.

Modelle einer möglichen Fremdfinanzierung, wie beispielsweise Sale and Leaseback oder Miet-Kauf wurden bei uns auch berücksichtigt. Es hängt aber immer vom Einzelfall ab, welche Vorteile derartige Modelle im Vergleich zum eigenen Bauen mit sich bringen. Es gibt kein durchgängig taugliches Instrument, da jeweils berücksichtigt werden muss, welche Zukunftslasten mit dem gewählten Finanzierungsinstrument verbunden sind.

Wir überprüfen im übrigen auch, inwiefern durch eine Veräußerung von Grundstücken Einnahmen generiert werden können, um mit diesen dann neue Investitionen durchzuführen.

Der eigene Immobilienbedarf wird durch Anmietung, Ankauf und Neubau gedeckt, wobei die jeweilige Entscheidung wiederum vom Einzelfall abhängt. Hierbei sind nicht nur finanzielle Aspekte zu berücksichtigen, sondern auch die weiteren städtischen Interessen. So kann es beispielsweise der Fall sein, dass wir eine Anmietung in einem Objekt vornehmen, um einer hochinteressanten Investition einen wertvollen Ankermieter zu bieten oder dass wir bewusst eine Eigennutzung durch Neubau in einem städtischen Gebiet bevorzugen, um durch diesen Neubau zu städtischen Zwecken eine Aufwertung des Gebietes zu erreichen. An diesem Beispiel wird deutlich, dass bei strategischen Immobilienentscheidungen nicht nur die engen Bereiche des Portfoliomanagements, des Gebäudemanagements und der fiskalischen Interessen relevant sind, sondern vielmehr die städtischen Interessen in ihrer Gesamtsicht zu berücksichtigen sind.

Themenbereich 3: Organisatorische Ausrichtung

Informationen wurden nachgereicht

Themenbereich 4: Führungs- und Steuerungssysteme

Welche Führungs- und Steuerungsinstrumente werden bei Ihnen eingesetzt? (Cost-Center-, Profit-Center-Rechnung, Budgetierung etc.)

Informationen wurden nachgereicht

Themenbereich 5: Ausblick

Welche Trends sehen Sie in der zukünftigen Entwicklung des öffentlichen Immobilienmanagements?

Hr. Broede:

Das Immobilienmanagement hat heute eine hohe Bedeutung und wird auch zukünftig eine hohe Bedeutung für die Stadt haben.

Im zukünftigen Umgang mit der Ressource Grundbesitz lassen sich jedoch verschiedene Tendenzen beobachten. Das Management der Immobilien wird künftig noch intensiver in Kooperation mit privaten Dienstleistern erfolgen. Ich glaube aber, dass diese Kooperation nicht in Frage stellt, dass die Stadt einen beherrschenden Einfluss auf alle Portfolioentscheidungen haben muss, die die Zukunftsfähigkeit der Stadt berühren. Dieses ist eben eine ganz andere Komponente bei Großstädten, wie dem Stadtstaat Hamburg, als etwa in der Privatwirtschaft. Ein Unternehmen kann beispielsweise seinen Sitz und seine Produktionsstätten lokal verändern, aber es besteht für Hamburgs Senat und Verwaltung nicht die Möglichkeit, mit seinen Institutionen nach Lübeck umzuziehen. Deshalb wird Hamburg immer im eigenen begrenzten Stadtgebiet seine Zukunft gestalten müssen (jedenfalls solange der Stadtstaat unverändert bleibt) und deshalb ein sehr großes Interesse haben müssen, Politikgestaltung durch eigenen Grundbesitz zu fördern.

In dem Moment, in dem eine politische Entscheidung für ein künftiges Vorhaben getroffen wird, ist es wichtig über die erforderlichen Grundstücke zu verfügen. Wenn man diese Grundstücke noch nicht hat, wird es sehr teuer.

In welchen Bereichen sehen Sie einen besonderen Handlungsbedarf und wie sollte Ihrer Ansicht nach mit den Herausforderungen umgegangen werden?

Hr. Broede:

Ich glaube, dass wir uns in unseren Instrumenten weiterentwickeln müssen. Dieses ist aber ein allgemeiner Trend, der die Verwaltung etwas später erreicht als die Privatwirtschaft.

Wir müssen unsere Instrumente erstens durch die Technikunterstützung im Sinne von Datenmanagement und Transparenz verbessern und zweitens durch eine intensivere ökonomische Begleitung im Sinne von Controlling, um dadurch unsere Steuerung zu optimieren. Diese Instrumente werden dann auch die Basis sein, um in den zentralen Punkten des Immobilienmanagements aktionsfähiger zu werden. Hierzu zählen die Aktivierung von Grundstücken sowie das Entdecken und Umsetzen von Potenzialen.

Daneben stehen die wichtigen und eng mit dem Immobilienmanagement verzahnten Planungsentscheidungen mit hohen Anforderungen an die Kommunikationsprozesse mit der Öffentlichkeit. Planungen durchzusetzen, ist dabei immer eine Sache des politischen Konsens. Hier kann durch verbesserte Instrumente im Immobilienmanagement die politische Diskussion über die planerische Entwicklung von Flächen unterstützt und gefördert werden.

Herzlichen Dank für das Gespräch!